中華人民共和國香港特別行政區
基本法(草案)徵求意見稿

諮詢報告(3)

—專題報告—

• 香港特別行政區政治體制的一些整體問題
• 政制方案的協調及建議
• 基本法(草案)徵求意見稿以外的政制方案建議
• 香港特別行政區第一屆政府的產生辦法

中華人民共和國香港特別行政區
基本法諮詢委員會
一九八八年十月

■中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會秘書處編撰

■中華人民共和國香港特別行政區基本法諮詢委員會執行委員會第廿二次會議通過

基本法(草案)徵求意見稿諮詢報告全套共五冊

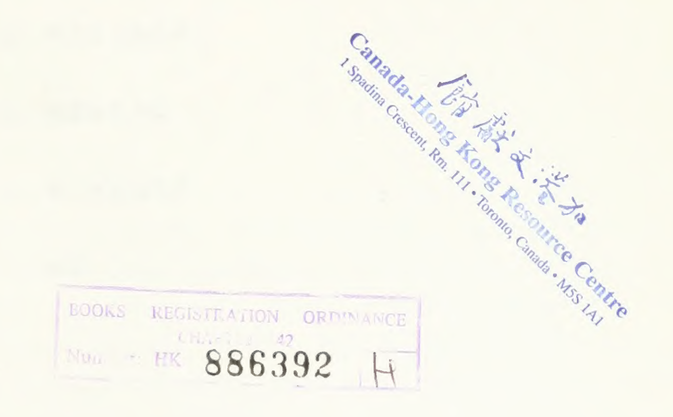
香港特別行政區政治體制的一些整體問題

I　設計政治體制的原則

II　行政機關與立法機關的關係

III　選舉制度

IV　政黨與政黨政治



I　設計政治體制的原則

—— 目　録 ——

1. 前言

有關未來香港特別行政區政治體制設計的建議不下數十種。這些建議基本上都同意在設計時應注意幾項大的原則，包括：符合《中英聯合聲明》的精神，以現有制度為基礎，去蕪存菁，並加以改善；符合民主的原則；照顧各階層利益，以保持香港社會的安定繁榮。然而，各界人士對以上原則的具體內容卻有不同的理解，因此出現了不同政制方案。本報告主要是探討對政制設計原則的不同看法，以供參考。

2. 符合《中英聯合聲明》的精神

2.1 香港各界人士均同意，香港特別行政區政制的設計要符合《中英聯合聲明》的精神。聯合聲明規定"香港特別行政區享有高度的自治權。"聯合聲明亦顯示中國政府會對香港實行"一國兩制"的政策。基本法（草案）徵求意見稿的序言亦明確指出中國政府會"根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照'一個國家，兩種制度'的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。"

2.2 《中英聯合聲明》附件一第一至第四節具體說明了有關香港特別行政區政治體制的基本要點。其中包括：

(1) 司法獨立；

(2) 經選舉產生立法機關；

(3) 經協商或選舉產生行政長官；

(4) 行政機關要向立法機關負責。

2.3 有意見認為，根據"一國兩制"的規定，就是既要維護國家統一，又要體現高度自治。這說明了香港特別行政區政府的結構性質是地方政府，而不是擁有主權的政府。它是中國單一制下有高度自治權的地方政府，權力來自中央人民政府，本身並無自己組織政府的權力。中央人民政府通過《基本法》授予香港政府政治權力。徵求意見稿對此列得很明確，特別行政區享有高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，但有關外交、國防的權力則在中央人民政府，基本法最高解釋權在全國人大常委會，不在香港。因此香港只是一個"行政實體"或"行政單元"，而不是"政治實體"或"政治單元"。

2.4 有意見認為，中國一向是實行"民主集中制"的，地方要服從中央，下級要服從上級，只有片面的"少數服從多數"。在基本法（草案）徵求意見稿的規定下，造成中央人民政府對香港特別行政區有無上的權力，而特別行政區則沒有任何渠道對中央人民政府的指令提出申辯，這將使中央人民政府有權以維護國家統一為理由取消香港特別行政區所享有的高度自治權。

2.5 有意見認為，不應將“國家統一”和“高度自治”、“一國”和“兩制”看成是絶對對立的。如果認為中央人民政府可以突然取消“兩制”而强調“一國”；或取消“自治”而强調“歸併統一”，這當然對“自治”或“兩制”没有甚麽保證。任何有關高度自治、一國兩制的研究便是多餘的。相反應該相信中國政府會遵守諾言，讓香港有真正的民主。如果香港能實行真正的民主，即行政、立法、司法三權分立，便可防止中央人民政府透過行政途徑直接的控制香港特別行政區。

2.6 有意見認為，一九九七年後香港特別行政區政府最重要工作是防止中央人民政府干預香港事務。但如果香港特別行政區政府由大資本家組成，就較難做到防止中央人民政府干預香港特別行政區事務，因為這與他們在中國的投資會造成利益衝突，導致無條件地服從中央人民政府。

2.7 有意見認為，香港特別行政區雖然享有高度自治，但也不是一個脱離中國主權而獨立的地區，在政治方面，不能做得過於對抗性，以免影響相互關係。

2.8 有意見認為，徵求意見稿已將《中英聯合聲明》的基本原則和中國政府對未來香港特別行政區的基本方針和政策大體上化成法律條文，因此可以接受徵求意見稿的有關規定。（另有關此問題的討論，請參考另一專題報告：“一國兩制”與“高度自治”）

3. <u>保持現有制度的優點並加以改善</u>

3.1 有意見認為，未來特別行政區的政制，應把現有的制度大部分保留下來，以保持政制的延續性，並且必須使香港特別行政區政府繼續成為一個有效率的政府，而這個管治架構必須有利於維護和發展香港社會的繁榮和安定，使港人安居樂業。事實上，香港已發展了一套獨特的政制及行政模式，以適應其人口、地理及政治環境的限制。

3.2 現有制度的優點和特點

3.2.1 有意見認為，現有政制最基本的一條就是有一套完整的法律。香港現有憲法性法律決定了香港政府政治權力來源於宗主國的授予。英國政府通過《英皇制誥》和《皇室訓令》，決定了香港政府的組織形式、總督的職權範圍等等。這就確定了香港政權的兩個性質：㈠香港不是一個國家，而是一個宗主國中央政權管轄下的地方政府，或叫直轄殖民地；㈡香港不是一個“政治實體”，而是一個“行政實體”。所以香港政府是以執行英國政府行政命令的辦法來處理香港的政制結構問題的，而不需採用政黨政治、普選、議會組閣等辦法。

3.2.2 有意見認為，將來香港應繼續維持精英管治，現在香港政府的行政局成員全部都是委任產生

的。行政局是港督的諮詢機構，而不是內閣，其成員主要來自英資、世家和上層人士。它的主要責任是向港督提供參考意見，協助決策。所謂“精英管治”，就是港督和少數行政精英握有行政決策大權。實際上，掌握香港最高決策權的還不是行政局全部成員，而只是四、五個人，那就是所謂“港督委員會”——由港督加上四個當然官守議員（即布政司、財政司、律政司、三軍司令）組成。這五個人實際是“中央政治局”，是香港最高的決策機構。

3.2.3 有意見認為，應保留現時行政機關設立諮詢組織的制度。這制度的好處是，從效果上看，有助於提高行政管理效率，加强制訂政策過程的專業指導；從組織形式上看，既有就全港性的專門問題提供意見的法定組織，亦有就全港性的專門問題提供意見的非法定組織。政府通過行政局、立法局、市政局、區議會、四百多個附屬於行政機關的諮詢委員會，成為一個網絡，藉這些網絡得以進一步了解各項社會事務。這些諮詢機關起着上情下達、下情上達、官民溝通、調節矛盾的作用。另外，行政諮詢制度是目前本港吸納精英參與政治的成功經驗。這有民主成份，是社會進步、民主呼聲不斷高漲的結果，有利於本港民主政制的發展。有意見認為，保留行政諮詢制度，會有利於香港繼續繁榮安定，並可將移民之風緩和下來。

3.2.4 有意見認為，良好質素的公務員是保持香港政府政策的連貫性和高工作效率的一個很重要的條件。他們比較熟悉整套的政府政策運作，貫徹政策也是靠這班中樞。目前的公務員制度有利於公務人員克盡職守、勤奮工作，對維持高度行政效率、運作靈敏，有很大的幫助。

3.2.5 有意見認為，香港政府在地方行政管理事務有相當大的靈活性，例如有較大的立法權、行政權，還有處理外事、財政的自主權等，均應保留。

3.2.6 有意見認為，現在香港的行政機關與立法機關不是截然分開的。現在行政局與立法局實行“雙軌溝通”，第一條是在行政局內官守議員與非官守議員的溝通；第二條是行政局與立法局議員的溝通，其中行政局議員又兼任立法局議員並擔任重要角色，這保證了政府運作的暢順。西方國家主要是通過政黨來調解行政機關與立法機出現的矛盾，而香港則通過執政官員和部分兼任議員的調節以代替西方政黨政治的功能。因此，如果改變行政、立法的溝通渠道，或者改成美國式的“三權分立”，把現在會內溝通變成會外溝通，就會引起相當大的問題。

3.3 現行政制的改進

3.3.1 有意見認為，從第二次大戰後到代議政制推行這幾十年中，香港政制是逐步發展的，已經不純粹是老殖民主義的那一套政治制度，它是現代資本主義的東西。香港現在運行的是行政主導，以高效率為特點的制度，與當前西方資本主義國家運行的政制特點是相通的。但也有意見認為，現行政制的缺點，就是港督過份專權而且不受監督。

3.3.2 有意見認為，現行政制必須加以改善，以充份照顧施政質素、市民不斷追求合理權益的意識，和日益重要的中產階級的要求。如果本港的政制及行政架構不能照顧市民的最大利益，不能順應他們的需求，香港肯定無法達致今日的繁榮程度，而一般市民亦無法享有社會各方面重大進步所帶來的好處。

3.3.3 有意見認為，徵求意見稿內許多的設計都與原來的殖民政制不同，例如行政長官的產生是協商或選舉產生，立法局是選舉產生。這意味着在政治發言權方面，除了大商家外，中下層也有一定的發言權。因此改善現行政制應盡可能照顧到各階層的人士都有參與機會，公平競爭，大家在整個香港的發展中取得或多或少的經濟利益和生活的改善，就可避免造成兩極分化和社會動盪。

3.3.4 有意見認為，中國政府對香港雖有最好的意圖，但中國政府極難瞭解香港特有的精神，再加上中國政府强烈反對任何重大的改變，特別是把權力下放給香港人的改變，而希望原封不動地繼承英國的殖民體制，這些都會危及香港的安定繁榮。

3.3.5 亦有意見認為，要做到行政、立法及司法互相制衡，才可防止政府機關濫權。為求達致此目的，立法機關成員不應同時出任行政機關成員；政府官員不應出任立法機關成員；立法會議主席不應由行政長官兼任，而應由立法會議成員互選產生。

4. 符合民主的原則

4.1 民主政治制度和作用，應包括的內容

4.1.1 應充分保障公民依法享有的基本權利和自由。

4.1.2 政府的決策和運作應符合民主的程序，既有很高的行政效率，又體現廣泛的民主參與、民主監察和制衡。

4.1.3 一九九七年後香港的政治體制必須是民主化、合理化。

4.1.4 以香港和中國的長遠利益出發，應共同尋求一個更切實可行，較民主開放的政制安排。

4.1.5 政府或政府官員應以全港市民及整個香港的根本利益為出發點。只有實行民主政制，直接選舉、三權分立、互相制衡及有輿論的督促，才能保證這個目標的實現。政府要向人民負責，由人民監察。

4.1.6 高度民主的重要，不單止於它是每個人的基本權利，它與自由、法治一起構成現代文明先進社會的三大支柱，更重要的是它具有正面的社會功能。

4.1.7 要體現高度自治，就必須要有高度民主，兩者是不可分離的。

4.1.8 特別行政區政制必須擁有民主性，合法性和代表性。

4.1.9 在這複雜的社會，人與人之間有互相的影響，隨着市民的教育水平提高，傳播通訊發達，高度民主是最能合理地解決糾紛，綜合不同利益意見的決策系統。

4.1.10 政制應是開放的，否則社會一旦面臨衝擊，政府就難以得到支持。

4.1.11 民主政治雖不是“最完美”的，但卻是可行和“最不邪惡”的。

4.1.12 有“民主拒共之效果”，因為民主的政制會令中央人民政府難以操縱香港選舉，防止中央人民政府干預香港事務。

4.1.13 民主政體對經濟發展是很重要的。只有開放自由的政制才會有開放的自由經濟。

4.1.14 香港特別行政區若真能體現“一國兩制，高度自治”的民主精神，會成為台灣的榜樣，給予他們信心。

4.1.15 民主是一種制度，沒有程度之分。實行民主的社會必然是“人人有權，依法而治”的社會。解決問題的方法，則是“少數服從多數，多數尊重少數”。民主既無高低之別，如特別標榜“高度”，只會使理性不足的人好高騖遠，以為真的有一個“比甚麼都完善的民主社會”有待爭取。存有這種想法，只會導致社會不穩定。

4.2 民主是權利

4.2.1 有意見認為，香港未來政制的發展，應遵循民主原則，使市民擁有各種公民權利，政府權力來自人民，人民有藉選舉改變政府的權力。因為《中華人民共和國憲法》第二條規定：“中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。”主權在人民，唯有高度的民主，才是體現主權在人民的唯一標準。主權是中國（人民）的，不是中國政府的。中國曾前後四次修憲，四部憲法中，都有“一切權力屬於人民”這一句，可見自有民主共和的團體以來，中國憲法在理論上，是承認“主權在民”這一重要原則的。既然香港人有權分享主權，那就不能容許其他人隨便代表香港人行使這項權利。

4.2.2 有意見認為，民主從來就是靠爭取得到的，而不是來自任何人的承諾，或文字上規定的賜予。

4.3 民主政府應體現市民的權益

4.3.1 民主開放的政府須向市民負責。

4.3.2 高度民主是解決現代社會糾紛的最合理和最有效的方法，民主政制本身就是綜合不同利益和意見的決策系統。社會經濟發展需要有一個互相了解，互相接受的政治環境，而這種環境，則只有建基在高度民主的政治制度，和徹底解決管治政權的合法性或認受性問題，才能出現。

4.3.3 只有民主政制，才可以長期保障每個市民的人權和自由。

4.3.4 若只尋求決策的效率，單元極權統治是最快捷的，而高度民主是無可避免地與決策效率相矛盾的。但若將決策效率概念擴闊至廣義的社會效率，高度民主則與之相輔相成，因為如果公眾齊心抗拒抵制，公共政策是難以順利推行的，這樣終會失卻原來的政策目標，造成社會資源的浪費。

4.3.5 將來香港特別行政區政府是否民主，取決於其組成是否體現了特別行政區內部人民的意志。

4.3.6 徵求意見稿對政治體制的規定過於封建保守，與中國人民渴望的民主政治理想相違背。

4.4 民主政體是有適當的制衡

4.4.1 有意見認為，民主不單是選舉，還是各種權力互相制衡的一種制度，既要在行政、立法、司法等各政治結構間制衡，亦要保持個人權利與政治結構間的制衡，以防止政治權力可能被濫用。

4.4.2 有意見認為，避免權力過份集中，使小圈子形成利益集團，阻礙社會階層流動。

4.4.3 有意見認為，必須有適當的機制去減少決策者犯錯和腐化的機會，並容許市民以和平方式更換不稱職的決策者。

4.4.4 有意見認為要達致“民主開放”，除了要考慮特別行政區政府的選舉方法，還應留意特別行政區政府的權力分配。

4.4.5 有意見認為，唯有民主政府才可有效地監察、制衡一個現代化的、龐大的和極度複雜專業化的科層（即公務員）架構，防止權力的濫用。

4.4.6 有意見認為，現時徵求意見稿有關政制部份，已能將香港政制引向適合香港情況的民主大道。因為行政長官一方面對中央人民政府負責，另一方面又對香港特別行政區負責，已體現出“一國兩制”的原則。行政長官由委任變為通過協商或選舉產生，效忠對象從效忠宗主國皇室到效忠本國中央人民政府和香港特別行政區，導致行政長官根本拋棄了獨裁專制的統治手段，而走向既有實權，又受到多種制衡、監督的民主治理。至於行政長官的權力，並不在於其權力有多大，而是在於是否適合香港實際的需要，運用是否合理，是否有所制衡。行政長官和立法機關的根本利益、根本目標是一致的，兩者對保持本港社會穩定繁榮、保持資本主義制度五十年不變都負有責任，因此行政長官和立法機關應是互相支持、協調，不是賦予雙方對抗的手段，而是保證雙方有效地合作。徵求意見稿第七十二條賦予立法機關種種權力，可以發揮廣泛的作用。另外，徵求意見稿還規定設立特別行政區行政會議，作為協助行政長官決策的機構，這些都有助於提高行政長官決策的民主化程度。

4.4.7 另一方面，有意見認為，民主選舉恐懼症令各款條文矛盾重重，殘缺不全。為了避免出現所謂對抗性政黨政治，香港人選舉政府首長和立法機構的權利給架空了，殖民地政制模式在基本法（草案）徵求意見稿中重現，民主開放不知從何處尋。

4.5 民主應在選舉上體現

4.5.1 有意見認為，判斷民主的標準就是人民是否有平等的選舉權利。在普選制度下，“政治上人人平等”的原則基本上受到保證，但假如間接選舉的方式也能循著平等權利、公平參與的原則去設計，也是可以接受的。

4.5.2 有意見認為，民主精神必須體現在普及平等的參與上。有局限性的參與不能稱為真正的民主。一人一票式的普選，是舉世公認體現民主的最佳方式。

4.5.3 有意見認為，在考慮香港特別行政區的政制時，不應採用一些會導致香港被一班有名譽和地位的少數人操縱選舉的方案。

4.6 民主應是循序漸進的

4.6.1 有意見認為，民主政制的發展必須循序漸進，應以公平和均等參與的民主政制為發展目標，不應以一九九七年七月一日為終點。一個民主、自由、和諧、進步和繁榮的香港是政制發展的方向。

4.6.2 有意見認為，港人顯然對民主本身存在許多不同的見解。儘管大部份港人都同意政制民主化，主張特別行政區立法機關的產生方式包括直接選舉，但在推行民主的幅度和方式上，意見分歧很大。主張香港盡速推行“高度民主”者為數不多，尚無迹象顯示大多數港人迫切要求實現高度民主。

4.6.3 有意見認為，要實現高度自治，必先實現高度民主；没有高度民主，就没有高度自治。

4.6.4 有意見認為，得承認在香港推行民主的歷史局限性。因此，任何致力於民主運動的人都應該以推行民主教育為己任，而不應在起步時，因為自己已參與了政治遊戲而成為既得利益者，就認為目的已達。

4.6.5 有意見認為，在港人競談民主的今時今日，應切實的按部就班的作好民主的準備，教育市民認識民主、善用民主，和享用民主。那麼，人人守法，法律便有效能；人人知法，法律便有威望。香港居民的生活方式便得以保障。

4.6.6 有意見認為，在一九九七年後，還可以按照社會的發展情況，發展更高程度的民主。民主的發展需要程序，一九九七年與五十年後二零四七年的民主開放程度應該不同，但並不是到了二零四七年，一國兩制便結束，因此，設計政制時不應受時間的規限。

4.6.7 有意見認為，應朝“民主”的目標前進，但是“民主”的發展，需要栽培條件。過急的發展，只會產生反效果。

4.6.8 有意見認為，民主選舉是體現自由民主的一種過程。民主的發展要有一定的條件，包括：良好的經濟發展、較高的教育水平、發達的資訊系統、社會階層的多元化和社會的法治制度。香港已具備了這些的條件，應該推行民主選舉以體現民主，不應剥奪市民的民主權利。

5. 照顧各界利益

5.1 有意見認為，要建立一個獲得市民信賴的政府，政府產生的過程和施政方針就得照顧社會整體利益，而不應只照顧局部利益，這樣做法是有利社會的安定和繁榮的。

5.2 有意見認為，考慮特別行政區的政治體制時，既要照顧社會經濟發展，更需保障市民的民主權益在制度上得到公平合理的體現。照顧社會整體利益與尊重廣大市民的權利是分不開的。作為本港社會一分子，市民應享有公民權利，這包括民權、政治權利和社會權利。

5.3 有意見認為，民主而開放的政制，可以讓公衆充分參與，使政府政策較能全面地照顧社會內各種利益的要求和意願。政府的政策受到公衆的認受和支持，有利其決策暢順進行，對社會上利益矛盾的裁決也能獲得爭辯各方的接受，使社會不致陷入政治紛亂，確保社會安定。

5.4 有意見認為，應廣泛照顧每一階層人士的需要，建立市民的歸屬感，使其更盡心為香港的前途而努力，令香港的繁榮更邁進一大步。

5.5. 有意見認為，香港作為一個現代資本主義社會，不同階層之間的矛盾和利益衝突，是客觀存在的。但香港的政制設計必須在社會各階級和各階層之間尋求較大的政治平衡與利益平衡。這一方面需要逐步提高民主化與社會分配的合理化，另一方面亦需要確實考慮工商界的利益和中產階級的利益。但過份片面强調任何一方面，或忽視任何一方面，都可能影響香港特別行政區“維持資本主義五十年不變”的政策。

5.6 有意見認為，既要保持資本主義制度，政權問題上就必然帶有資本主義性質，首先照顧資產階級利益，但不是單方面照顧，同時亦要兼顧中產者、專業人士和基層的利益。這是現行政府做不到的。

5.7 有意見認為，必須均衡和照顧各階級、各階層的利益，才會有利香港作為國際金融和工商業中心的穩步發展。

5.8 有意見認為，香港的政治體制的設計，需要三大階層的基本利益平衡，就是工商界、專業人士和知識份子，以及“草根”基層人士。過份偏重任何一方，都不會有利於香港的資本主義經濟發展及政制發展。這種客觀因素，規限着香港未來政治制度設計必須有較大的妥協。要充分考慮工商界、資本家的既得利益和政治位置是順理成章的，否則工商界、資本家可以因在香港所賺取的盈利不及外地，或因感到香港政治地位缺乏保障而趨於消極，以至將資金抽離香港，那對香港的資本主義經濟發展並沒有甚麼好處。與此同時，也不能只考慮工商界、資本家的既得利益和政治地位，資本主義社會的運作既需要有資本家，也需要有由專業人士、知識份子等組成的中產階級，以及由勞動者、生產者等組成的草根階級。否則資本主義制度不能運作，其他任何類型的現代化模式的社會也均不能運作。因此三個階層的利益及政治地位，均應作出合理的考慮。

5.9 有意見認為，基本法是經過中港有關人士反覆討論、協商而制訂出來的，其中肯定包括了香港各階層人士的意見，雖然內容有“政治分贓”的成份，但此乃現世政治的普遍現象。問題是分得好一些還是差一些。分得好一些可以導致社會的和諧，避免出現社會大紛爭，出現權力對立的局面。香港社會一直是通過立法使各方利益得到恰當的照顧和協調的，所以香港的政治家也應善於進行“政治協調”和“利益平衡”，而不應把這種政治協調一律當為“利益集團各自維護其利益的醜行”而加以撻伐。

6. 循序漸進地發展

6.1 基本法（草案）徵求意見稿第四章政治體制中第四十五條及第六十七條有這樣的規定：行政長官的產生辦法及立法會議的產生辦法“可根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原

則予以變更”。而在政制討論的分歧，其中一個清楚的共識就是將來香港特別行政區的政制應“循序漸進”地發展，而循序漸進的原則就是按“實際情況”而定，就是要有適當的環境條件配合。

6.2 有意見認為，應明確地在基本法內寫明循序漸進的發展目標，就是要“向民主的目標發展”。亦有意見認為，要漸進到民主的目標，便要在設計政治體制的選舉方法時，考慮到其起步點、發展步伐及目標。（這方面的考慮見“政制方案的協調及建議”專題報告）

7. 結語

綜括社會各界人士對政制提出的各種的意見，其共同點是認為政制設計的最終目的是要保持香港社會的安定繁榮，使市民得以安居樂業。香港是一個獨特的社會，要保持安定，便有必要對舊有優良的制度加以保留，而發展步伐亦宜循序漸進，且要有一個兼顧各界利益的民主制度，以提供一個公平，及有助資本主義經濟發展的環境。



II　行政機關與立法機關的關係

——— 目　録 ———



1. 前言

1.1 本報告的討論，主要是《中英聯合聲明》附件一訂明：“行政機關……對立法機關負責”，因而引申至“負責”的意義，及“行政機關”是否包括行政長官的問題。再由這兩個討論點引申至討論行政長官，政府行政部門及主要官員，行政會議與立法機關應有的關係。行政長官、行政機關及立法機關相對的監察及制衡權力的大小，是這個問題的討論焦點。

1.2 為方便叙述起見，本報告的分析將集中於行政長官與立法機關的關係、行政機關（政府部門）與立法機關的關係、及行政會議與立法機關的關係三部份。

2. 行政機關與立法機關的關係的幾個主要概念

2.1 《中英聯合聲明》附件一(一)訂明：“行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。”

2.2 基本法（草案）徵求意見稿第六十四條規定：“香港特別行政區行政機關必須遵守法律，對香港特別行政區立法會議負責：執行立法會議通過並已生效的法律；定期向立法會議作施政報告；答覆立法會議成員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會議批准。”

2.3 “行政機關”的定義

2.3.1 由於徵求意見稿的有關規定比《中英聯合聲明》更加詳細，關於行政機關的定義有以下的爭論：

(1) “行政機關”指政府的行政部門。這是“小政府”的概念。

(2) “行政機關”除包括政府的行政部門外，也應包括行政長官。

(3) “行政機關”應指包括行政長官、類似目前“行政局”組織的“行政會議”和各政府行政部門。這是“大政府”的概念。

2.3.2 徵求意見稿對“行政機關”有如下的規定：

(1) 第五十九條：“香港特別行政區政府是香港特別行政區行政機關。”

(2) 第六十條：“香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官。香港特別行政區政府設政務司、財政司、律政司和各局、處、署。香港特別行政區政府的組織由法律規定。”

(3) 至於“行政會議”（即類似現時的“行政局”）則在第四章第一節“行政長官”中有所規定。

2.3.3 有意見認為，從以上幾方面的規定看來，“行政機關”是可以包括：

(1) 行政長官（政府的首長）；

(2) 行政會議（政府的首長的諮詢機構）；

(3) 各行政部門（包括政務司、財政司、律政司和各局、處、署的主要官員）。

2.3.4 有意見認為，將“行政機關”界定為“大政府”會引起一些問題，例如：第四十八條第(一)項規定：行政長官“領導香港特別行政區政府”，那麼行政長官便變成領導自己；又若立法機關主席由行政長官兼任，行政機關向立法機關負責的關係便更混亂了。

2.4 “負責”的定義

2.4.1 徵求意見稿第六十四條規定：“行政機關對立法會議負責”，即：

(1) 執行立法會議通過並已生效的法律；

(2) 定期向立法會議作施政報告；

(3) 答覆立法會議成員的質詢；

(4) 徵稅和公共開支須經立法會議批准。

2.4.2 有意見認為，這幾方面的規定不足以表明“負責”的意思，因為根據中國憲法或通俗字義的解釋，“負責”是指下級和上級的關係，上級有權監察下級運作，挑選和罷免下級首長。

2.4.3 有意見認為，牛津英文字典對“負責”（accountable 及 responsible）的定義是：

(1) accountable-bound to give account; responsible.

(2) responsible-liable to be called to account, answerable, not autocratic, morally accountable for actions capable of rational conduct, of good credit or repute, respectable, apparently trustworthy.

“負責”一詞已把關係清楚界定，該詞並沒有從屬（上級和下級）或被領導的含義。就立法機關與行政機關的關係而言，意指相互的義務。但有意見認為，《中英聯合聲明》乃一法律文件，故“accountable”一詞的定義不能根據一本普通用途的牛津英文字典去解釋。

2.4.4 有意見認為，“行政機關向立法機關負責”的意思，是指行政機關日常所做事務必須根據法律或獲法律授權底下執行。

2.5 “三權分立”、“行政主導”、“立法主導”的界定

2.5.1 目前對“三權分立”、“行政主導”、“立法主導”的界定雖不一致，但仍有兩類基本的主張，一是沿用現行所謂“行政主導”的制度；二是反對沿用“行政主導”，並且應加強立法機關對行政機關的監察。

2.5.2 贊成沿用現時“行政主導”政制的意見

2.5.2.1 行政主導的政制有利於維持政府的高效率運作。

2.5.2.2 這是當代一般資本主義國家行之有效的方法。雖然許多國家的政體都標榜“三權分立”，實際上卻是實行混合制。混合制比徹底“三權分立”制在運作上較為暢順，立法議會充分配合行政機構，無需像美國要在議會外面通過“走廊議員”來溝通行政機關與立法機關。由於在政權的運作上越來越趨向於擴大行政權，所以叫“行政主導”。而美國“三權分立”制的弊端，就是政府部門不能直接在議會提出議案，結果政府的提案只有五成獲得通過。

2.5.2.3 行政主導已演變成一種潮流，因為：

(甲) 當代的資本主義社會的資本壟斷必然導致權力的集中；

(乙) 行政事務範圍越來越擴大，特別是隨着西方福利國家的發展，很多事務都和福利有關，政府有大堆事務要迅速處理；

(丙) 各國交往頻密，每日有很多事務要馬上作出決策；

(丁) 社會分工越來越專業化，單靠議員去提法案是不合實際的，因為他們沒有專業知識；

(戊) 世界訊息傳播迅速，無論發生什麼事，各國馬上知道，決策自當要快，不可誤失時機。

2.5.2.4 立法機關對行政機關的監督重點，已由決策權轉移到質詢和彈劾。這是因為人民的參政權有所擴大，參政的渠道較多，普選比較普遍。由於選舉的限制比較少，議員缺乏專門知識，使立法議會的立法功能減弱，而轉為發揮監察功能。

2.5.2.5 各國主要是通過政黨來控制政治、控制選舉、控制政府、控制議會，並通過政黨溝通行政機關和立法機關的關係。

2.5.2.6 西方政制模式的決定，一方面與它經濟發展的程度相適應，另一方面亦與其本國的歷史傳統相聯繫。政治制度不應是從別處搬過來的，而是從本身發展出來的。美國雖然實行三權分立，但三權分立不等於三權平分，實際上仍發展擴大總統的權力，限制國會的權力。

2.5.2.7 立法機關的權力是分散和分化的，不容易產生政治重心和安定力量，但行政長官及行政機關卻可形成政治重心和安定力量，有利於權力交接的平穩過渡。因此，未來特別行政區的政制應保存現有之行政、立法、司法等法例，除了部份有殖民地色彩的法律外，其他與基本法不抵觸的法例應繼續實行。

2.5.2.8 互相制衡有防止獨裁的優點，但如過份强調制衡，則會造成對抗，事事互相牽制拖拉，以致政爭頻頻，終使政府無法有效管治。因此，三權分立、互相制衡的體制不一定適合香港這地方政體。行政與立法之間的高度溝通和協調才是最重要的。

2.5.3 反對沿用"行政主導"政制的意見

2.5.3.1 徵求意見稿中的政制並非真正的民主制度，亦非三權分立的制度，立法權及司法權均受種種限制。

2.5.3.2 行政機關與立法機關應着重互相制衡和制約，這樣做會有利於香港民主政制的形成及發展。因為兩者均為政治架構中同樣重要的機關，不應讓某一機關凌駕於另一機關之上。

2.5.3.3 "行政機關……對立法機關負責"意即以立法為主導，因此行政長官權力不應太大，否則便會變成行政主導。

2.6 對徵求意見稿規定的意見

2.6.1 徵求意見稿對行政與立法機關的權力制衡的規定已很足夠，但有關來自社會公衆對政府直接的制衡、監督的規定卻顯得不足夠。

2.6.2 立法機關並未具足夠權力對行政長官及行政機關作出制衡，致使將來政制仍維持行政主導、官僚專權的體制。

2.6.3 徵求意見稿並無明確處理行政機關和立法機關間的關係。

2.6.4 部份條文令兩機關處於僵持或對立的局面。如行政長官不同意立法會議通過的法案，可在三個月內發回重議；如果立法機關再次拒絕通過，行政長官可解散立法會議，但倘若重選的立法機關繼續拒絕通過所爭議的原案，行政長官便須辭職。這樣反覆的過程只會造成兩者關係對立及兩敗俱傷。

2.6.5 更有意見認為，徵求意見稿的規定不符合《中英聯合聲明》，因為立法機關的權力受多方限制。

2.6.6 有意見認為，徵求意見稿對兩個機關的規定，較現時兩局情況更具民主制衡作用，既可防止行政、立法機關任何一方犯錯，更可使兩機關積極地互相配合、協調。

3. 行政長官與立法機關的關係

3.1 立法權

3.1.1 《中英聯合聲明》附件一(三)訂明：“…香港特別行政區的立法權屬於香港特別行政區立法機關。立法機關可根據《基本法》的規定並依照法定程序制定法律，報中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會備案。立法機關制定的法律凡符合《基本法》和法定程序者，均屬有效……。”

3.1.2 徵求意見稿第七十二條第(一)項則規定，立法機關有權“根據本法規定並依照法定程序制定，廢除和修改法律”。

3.2 財政權

3.2.1 《中英聯合聲明》附件一(五)訂明：“…徵稅和公共開支經立法機關批准、公共開支向立法機關負責和公共帳目的審計等制度，予以保留。”

3.2.2 徵求意見稿第七十二條第(二)項及第(三)項規定，立法會議可“根據行政機關的提案，審核、通過財政預算、決算”及“批准稅收和公共開支”。

3.3 提案權及決定權

3.3.1 根據徵求意見稿的規定，立法機關的提案權及決定權受到一些限制。有意見認為，這些限制使立法會議的立法權失去完整性，有使立法會議淪為橡皮圖章之嫌，故有建議應給予立法機關更多的提案權及決定權，使立法機關的立法權更完整。

3.3.2 提案權

3.3.2.1 徵求意見稿第七十二條規定：“方案一：香港特別行政區立法會議成員可根據本法規定並依照法定程序個別或聯名提出法律草案，但下列三項在提出前必須得到行政長官的書面同意：(一)涉及財政收入或支出者；(二)涉及政府政策者；(三)涉及政府的結構和管理運作者。

方案二：香港特別行政區立法會議成員根據本法規定並依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支和公共政策的法律草案，可由立法會議成員個別或聯名提出。”

3.3.2.2 第四十八條第（十）項又規定，香港特別行政區行政長官可“批准向立法會議提出有關財政收入或支出的動議”。

3.3.2.3 有意見認為，這些規定無疑使行政長官操縱了立法會議的提案權，因為絕大部份的法律都會涉及財政。但有意見認為，徵求意見稿的規定跟現時的情況沒有分別，而現時的做法會減少對抗的局面，有助穩定政局。

3.3.3 決定權

3.3.3.1 徵求意見稿第四十八條第(三)項規定，行政長官可“簽署立法會議通過的法案，公佈法律；簽署立法會議通過的財政預算、決算案，……”

3.3.3.2 根據徵求意見稿第四十九條至五十一條，行政長官可將立法會議通過的法案發回立法會議重議；在他“拒絕簽署立法會議再次通過的法案或立法會議拒絕通過政府提出的財政預算法案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見”時，行政長官可解散立法會議；在立法會議因“拒絕批准政府提出的財政預算法案”，或因“立法會議已被解散”而不能批准撥款時，行政長官可在選出新的立法會議前，“按上一財政年度的開支標準，批准臨時短期撥款。”

3.3.3.3 有意見認為，這樣行政長官實質上操縱了立法的最終決定權。因此，建議行政長官在解散立法會議的同時，也要自動辭職，以使行政長官不會動輒解散立法會議。亦有建議立法會議若再以大多數票通過交回重議的法案時，行政長官必須簽署該法案，因為行政長官已有否決權，立法會議亦應有機會進行反否決。被公認為民主國家的美國便是這樣做的。

3.3.3.4 有意見認為，行政長官可通過解散立法機關來否決立法會議發回重議後再通過的法案，或“立法會議拒絕通過政府提出的財政預算法案或其他重要法案”，是需要的，因為行政長官應有最高的決定權。

3.3.3.5 有意見認為，行政長官不是隨便可以解散立法會議的，他亦受到一定限制，就是：

(甲) 當立法機關通過一些“不符合香港特別行政區的整體利益”的法案，交回立法會議重議而立法會議又再通過時；

(乙) 當“立法會議拒絕通過政府提出的財政預算法案或其他重要法案”時；

(丙) 徵求意見稿第五十二條第（二）及（三）項規定，行政長官“因兩次拒絕簽署立法會議通過的法案而解散立法會議，重選的立法會議仍以全體成員三分之二多數通過所爭議的原案”；及“因立法會議拒絕通過財政預算法案或其他重要法案而解散立法會議，重選的立法會議繼續拒絕通過所爭議的原案”，便要自動辭職。這就是說，行政長官只可為該爭議案解散立法會議一次，第二次便要自動辭職；

(丁) 在交回立法會議重議，或立法會議拒絕通過政府提出的財政預算法案或其他重要法案後，行政長官與立法會議是會經過“協商”的，只是在“經協商仍不能取得一致意見”後，行政長官才會解散立法會議。

3.4 彈劾行政長官

3.4.1 徵求意見稿第七十二條第（九）項規定立法機關的職權為：“行政長官如有嚴重違法或瀆職行為，由立法會議全體成員的四分之一聯合動議，經立法會議通過，可組成獨立的調查委員會，其主席由終審法院首席法官擔任，負責進行調查並向立法會議提出報告。如該委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會議以全體成員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。”

3.4.2 有意見認為，這權力不足以監察行政長官，因為：

(1) 只有在行政長官有嚴重違法或瀆職行為時，立法機關才可以提出動議；

(2) 要四分之一立法會議成員聯合動議；

(3) 要三分之二立法會議成員多數通過；

(4) 只可提出彈劾案，由中央人民政府決定，而不可投不信任票。

3.4.3 有意見認為，立法會議可以多數通過提出對行政長官的彈劾案，報請中央人民政府決定已很足夠，因為行政長官是由中央人民政府任命的，其罷免的最終決定權也應屬於中央人民政府。

3.4.4 有意見認為，由立法會議大多數提出的彈劾案，中央人民政府必會尊重。這跟由立法會議投不信任票沒有多大分別。

3.5 行政長官與立法會議主席的產生

3.5.1 有意見認為，行政機關與立法機關的關係不應止於制衡，還應有所配合，因此立法機關應參與行政長官的產生過程，其方法有如下幾種建議：

(1) 由十分之一立法機關成員提名；

(2) 立法機關成員加入大選舉團或提名委員會提名；

(3) 由立法機關成員互選。

這樣可保証行政長官在一定程度上得到立法機關的支持，而避免了兩機關完全的對立抗衡。

3.5.2 有意見反對上述建議，認為這並不可能保証立法機關對行政長官的支持，且行政與立法機關的權力來源應是不同的，兩者互不依賴，互相制衡。另外，立法機關參與行政長官的產生過程，會使行政長官缺乏一凝聚而又穩固的支持基礎，因為立法機關中的各種勢力將是分散的，也可以是“分化”的。加上如行政長官不涉及立法機關內的“派系性政治”，反可有助行政長官與立法機關兩者間的協調。

3.5.3 關於立法會議主席的產生，根據徵求意見稿第七十條的規定，有兩個建議：

(1)由立法會議成員互選產生；

(2)由行政長官兼任。

3.5.4 有意見認為，由行政長官兼任可使兩機關關係更密切；但反對者則認為，這會使行政機關向立法機關負責的關係出現混亂的情況。

4. <u>行政機關與立法機關的關係</u>

4.1　質詢權

4.1.1 徵求意見稿第七十二條第（五）項規定，立法機關可“對行政機關的工作提出質詢”。

4.1.2 有意見認為，其質詢權受到太大限制，因為徵求意見稿第四十八條（十一）項規定，行政長官可“根據安全和公共利益的考慮，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會議作証和提供証據”。那麼立法機關對行政機的質詢權也受到行政長官的左右，而行政長官既然是行政機關的首長，就會處處維護行政機關，因此立法機關對行政機關的監察權便會失去效能。

4.1.3 有意見認為，行政長官只會根據“安全和公共利益”的理由決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否需要向立法會議作証和提供証據的規定，是從整個社會利益出發的，是必須的，不會影響到立法會議的質詢權。

4.1.4 有意見認為，基本法没有賦予立法機關權力去監察和質詢行政機關各個政策性部門，也没有規定部門首長向這些委員會提供有關資料，並就任何合理質詢作適當交代。

4.2　主要官員的任免

4.2.1 徵求意見稿第四十八條第（五）項規定，主要官員由行政長官“提名並報中央人民政府任命”及可“建議中央人民政府免除”這些主要官員的職務。

4.2.2 有意見認為，主要官員應“政治任命”，而非“行政任命”，故建議其任命除應由行政長官提名外，還需立法機關成員大多數同意及通過，而且立法機關應可以向主要官員投不信任票，將之罷免。

4.2.3 有意見贊成現有條文的規定，因為主要官員是協助行政長官的，故應由行政長官提名，並報中央人民政府任命。故其罷免亦應由行政長官提出建議，由中央人民政府罷免。

4.3　主要官員出席立法會議

4.3.1 有意見認為，徵求意見稿附件二“立法會議的產生辦法”的各個方案或第六十七條，均没有解決將來主要官員在立法會議所扮演的角色問題。將來立法會議將由混合選舉產生，不再有委任議員，但徵求意見稿第六十四條規定行政機關須“…定期向立法會議作施政報告；答覆立法會議成員質詢……。”若將來取消了現時的“當然官守議員”，那麼由誰及怎樣去執行第六十四條的規定呢？

4.3.2 有人提出如下的建議：

4.3.2.1 在立法會議內加增一種“不投票”的立法會議成員，由行政機關的官員出任。他們只就政府的重要政策作出答辯，並執行第六十四條的規定。他們没有投票權，不會對需要通過的法案作任何影響。其產生方法如下：

(甲) 由行政長官委任；或

(乙) 行政機關的主要官員互選產生。

4.3.2.2 在大選舉團產生部份立法會議成員的選舉中，加入由公務員或主要官員產生的成份。

4.3.2.3 行政機關成員或主要官員不應同時出任立法會議成員，但可以列席方式出席立法會議，執行第六十四條的規定。這既可以避免將行政機關與立法機關的關係混淆，亦可使行政機關履行第六十四條的規定。

5. <u>行政會議與立法機關的關係</u>

5.1 徵求意見稿第五十四條規定，行政會議的性質是"協助行政長官決策的機構"，其產生也在第五十五條有所規定："香港特別行政區行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議成員和社會人士中委任，其任期或任期未滿時終止委任，由行政長官決定。行政會議成員的任期應不超過委任他的行政長官的任期。香港特別行政區行政會議成員由香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。行政長官認為必要時可邀請有關人士列席會議。"

5.2 有意見認為，行政會議的成員應大部份由立法會議的成員組成，以利於兩機關的溝通；另一說法則是行政會議的成員應全部兼任立法會議成員，以利於兩機關的溝通，確保立法機關對行政機關的建議能順利獲得通過，使香港特別行政區的政策及計劃得以落實。

5.3 有意見認為，行政會議成員與立法會議成員重覆會有利於行政與立法機關的溝通。然而亦有意見認為，行政會議成員不應與立法會議成員重叠。

5.4 有意見認為，行政長官在決定提名某些人為行政會議成員前，應先徵詢立法會議的意見，並得立法會議大多數成員的同意，才正式委任。這可保証香港特別行政區政府及其政策較能獲得立法機關的信任和支持，有助維持高度的行政效率，並且可以體現行政機關向立法機關負責的精神，以達兩機關互相制衡之效。

6. <u>結語</u>

行政長官、行政機關與立法機關的關係，是香港特別行政區政制設計中的一個核心問題。這關鍵問題的決定直接影響到其他問題，如立法機關的主席應由誰出任，行政長官與立法機關的產生辦法等。故處理這問題時，考慮上述各種因素。本報告並非對政制問題的一個全面討論，只是就這重要的環節，作一個系統性的深入探討，以作為整體討論的一部份。

III　選舉制度

——— 目 録 ———



1. 前言

1.1 香港一直由英國殖民政府官員管治，他們是香港政治架構的支柱，但由於《中英聯合聲明》規定一九九七年後將實行“港人治港”，中國政府不會派員管治香港，英國政府官員亦會離開，這樣的政治真空得需由港人填補。《中英聯合聲明》又列明立法機關由選舉產生，行政長官以協商或選舉產生，這使選舉成為未來特別行政區政制討論中的重要問題。

1.2 選舉是一種民主程序，但由於目前香港各界人士對民主的理解不一，對選舉的形式、內容，意見分歧也很大，使問題本身變得相當複雜。

1.3 基本法（草案）徵求意見稿公佈以來，各界人士對選舉的討論非常熱烈，各界意見討論的選舉方式可歸納為四種：一、全民普及性直接選舉；二、選舉團選舉；三、功能團體選舉；四、大選舉團選舉。本報告先將一些有關的概念作一簡述，然後再將支持及反對各選舉方法的意見排列出來，以供參考。

2. 名詞解釋

2.1 選舉過程

2.1.1 直接選舉——由選民以一人一票方式，在候選人名單中，以多數票直接決定其中一人或數人出任某些公職。

2.1.2 間接選舉——由選民先以一人一票選出一批代表，再由這些代表根據自己的判斷，以一人一票選出一人或多人出任某些公職。

2.2 選民資格規限

2.2.1 普及選舉——選民的資格即除年齡及公民身份（或稱“一般選民資格”）外，並無任何其他限制。

2.2.2 有限選舉——除“一般選民資格”外，選民還要符合其他條件，才能參加選舉。

2.3 候選人資格規限

候選人的資格一般都比“一般選民資格”較嚴，即除年齡及公民身份外，在不同的選舉方式下，有不同程度的限制。目前最低的限制是候選人要有一定數目的提名人。除此以外，在分區、分界別等選舉上又可有不同程度上的限制，如要成為某一界別之登記會員或提名人，需要符合特定資格等。

2.4 選舉組別的劃分

2.4.1 區域性——選民按其居住地分為多個選區，選舉按區舉行。有建議將全港劃分為十至十二個選區，並定五十萬人為一選區，每選區設三至四個議席。

2.4.2 功能性——選民按其社會功能，劃分為各個選舉組別，選舉在各組分別進行。

2.5 大選舉團選舉

以一定方法，在一定規範內，由社會各界人士組成的大選舉團，以選舉方式選出一些人士出任某些公職。有關大選舉團的組成方法與運作，見第6點有關"大選舉團"部份。

2.6 當選準則

2.6.1 絕對大多數——在單席位的選舉中，勝敗的決定取決於候選人是否得到百分之五十以上的票數。【在多席位的"一票一席"選舉中，其中一個方法是得勝人必須得到"席數加一"分之一以上票數（例如選三席，便需得四分之一票數以上；選四席，便需得五分之一票數以上），才能當選。也可以用2.8.2列出的選擇性投票方式或其他方法。】

2.6.2 簡單大多數——選舉勝敗的決定，簡單地取決於各候選人得票的多少。得票最多的一名候選人勝出，勝出的人不一定要取得百分之五十以上的選票。在多席位的選舉中，得票最多的頭數名便當選。

2.6.3 比例代表選舉——在此形式的選舉中，各候選人必須參加一個組織，如政黨。投票人並非投某一候選人的票，而是投某組織的票。而選舉席位的瓜分，則按各組別得票的比例分派給各參選的組織。各組織再按其候選人的排名先後，決定誰人當選。

2.7 投票形式

在一個選舉規範內（選區、功能界別或選舉團），如選舉的席位超過一個的話，投票形式就有下列的可能性：

(1) 一票一席——每投票人祇可選一人。

(2) 一票多席——每投票人可以選幾個候選人（數目可以與席數相同，或少於席數）。

2.8 候選人的淘汰

2.8.1 在候選人衆多的情況下，如採用絕對大多數的選舉方式，第一次投票時可能無人能得勝，故必須有一方法，那就是逐漸淘汰一些候選人，以至最後定出當選者。

2.8.2 初選／覆選——舉行多次選舉，直至有人勝出為止。每次選舉，可淘汰最少票的一名候選人，亦可以在初選中，祇保留得票最多的兩名候選人在單席位選舉中；其他情況，如此類推。

2.8.3 選擇性投票——投票人將自己的選擇，分列為首選、次選等次序，點票時先按首選票得票次序，淘汰最少票的候選人，然後再點次選票，至有候選人得票過半勝出為止。此方法祇需投票一次。

3. 普及直接選舉

3.1 作用

3.1.1 選舉行政長官

(1) 沒有限制提名，除基本的候選人資格限制，如必須為中國公民、精神健康、到達法定候選人年齡等，完全開放。

(2) 有限制提名，只能由立法機關成員提名，或由大選舉團中提名委員會提名，或由功能選舉團提名，或由行政長官候選人提名團提名，然後交由全民投票直接選出行政長官。但對有限制提名，有意見認為，任何提名程序必須合理，絕對不能對不同政見、背景和階層的代表的參選構成障礙。提名程序更不應以一種“預選”的方法淘汰候選人，否則有權提名的人士便會剝奪了市民投票選舉的權利。選舉必須基於自由參與競選和享有平等投票權的原則。

3.1.2 選舉立法機關成員

由普及直選選出立法會議成員所佔立法機關席位的比率，歸納各方面意見，由百分之二十五到百分之百不等。

3.2 條件

3.2.1 認為香港未有條件發展全民普及直選的意見

(1) 香港人公民意識不足、不團結、不齊心、自私自利，故易受野心政客利用。

(2) 從過去的投票率可見一般市民對政治冷感：香港在一九八五年及一九八八年有兩次直選，一九八五年大約有七分一合資格選民投票，一九八八年則只有八分之一。

(3) 普選要做得好，先要有政黨支持。有政黨未必一定是壞事，外國早有先例，但問題在於香港從未有過政黨。如香港要有健全的政黨，則必須要長時間發展，應慢慢發展一套適合自己的選舉制度，不能抄襲某一外來政體，否則對抗性的政黨政治便會出現。

(4) 要保持現有資本主義制度不變及安定繁榮，便要盡量少變，即使變也不可過速。

(5) 百分之百直接選舉是最理想的民主政制，但事實上並不是每一個採取一人一票選舉的國家都是成功的。而且，實行直接選舉亦要具備條件。最先決的條件是高投票率，但本港市民的公民意識不足，對政治冷淡。選舉易被少數人壟斷，低比率選出的行政長官和立法會議成員，不僅代表性成疑問，也沒有威信可言。

(6) 由於香港人的民主實踐經驗少，若在政治文化尚未成熟時便推行直選，可能會引起一些動盪或導致一些嘩眾取寵的政客當權。

3.2.2 認為香港已有條件發展全民普及直選的意見

(1) 經濟條件成熟：香港是一個國際金融和貿易中心，經濟發達和富裕，人民每年平均產值可媲美很多先進國家，有足夠的條件參與社會及政治事務。香港現階段的經濟基本上可以說是開始進入成熟的資本主義發展階段。香港本地的資本結構日漸國際化。在本地崛

起的資本家的投資對象和活動範圍，亦不斷擴大並進入國際市場。香港經濟活動的形式是自由、開放和多元化的市場競爭。私人經濟活動在一般和正常的情況下，不受政府的干預。政府須提供有利和穩定的條件，以維繫經濟的長期發展。

(2) 社會結構改變：隨著經濟的發展，香港社會的中產階级逐漸發展和龐大起來。這些中產階级除了經濟條件穩定外，一般都是有知識、有能力的專業人士。他們從事多種高度分工的專業、學術和服務行業，他們是現代資本主義的重要支柱和構成生產力重要的一環，並且為政治管理階層提供了一個龐大的人力資源。社會結構的改變，需要政治架構有相應的改變來配合。

(3) 具備現代化社會的條件：香港擁有一個完善和現代化的運輸系統，對內對外的貨運、客運服務都極為方便，而港人出外旅遊和公幹亦十分頻密。香港的傳播事業和通訊系統亦十分先進和發達，現時平均每個家庭都有一部電視機以上。由於香港享有相當的新聞和出版的自由，加上香港有良好的國際資訊聯繫，港人不但熟知本地新聞，對世界各地的大事亦有相當的認識。經過七十年代的經濟起飛，香港原本的郊區，亦已發展了多個新市鎮，使新界也都市化起來。都市人口的集中加快了香港的經濟和其他發展。香港的醫療、教育、社會福利、房屋等的公共政策和建設，雖然在很多方面仍待改善，但基本上亦符合現代社會的標準。由於有以上所述的各項基本建設的配合，香港市民一般而言對世界各地的生活和社會狀況有相當的了解。他們自然亦會要求香港的各種制度能與世界各先進地區媲美，也有足夠的知識去作出判斷和選擇。

(4) 社會文化條件：香港是一個自由開放的地方。長期以來，香港既保留了東方傳統文化的特點，亦受西方文化影響和感染，使香港發展成一個在文化上多元化的國際都市。香港雖然有多種宗教、種族，但種族、語言、宗教，從未引起嚴重的衝突，並沒有構成一個社會問題。香港人的傳統道德是靠自己的辛勤努力去照顧家庭子女以至創業興家，甚少認為政府要負起照顧和養活他們的責任。所以從文化傳統上，香港人大都不會要求政府大搞“免費午餐”式的福利。此外，由於教育的普及、社會的穩定以及經濟的發達，帶來了機會和競爭，從而產生一定程度的社會流動，使不少基層人士上升至中層甚至上層階级。這亦幫助緩和及減低階级和上下層之間的矛盾對立，有利於穩定，所以有條件在這個基礎上發展民主政治。

(5) 政治環境的改變：香港人雖然在五、六十年代對政治表現得十分冷漠，但從七十年代開始，形勢顯然起了變化。由於社會已趨向穩定，人民生活亦大有改善，年青一代普遍受過中等教育；加上七十年代初的學生運動逐漸發展和延續，到了八十年代出現一批對社會有理想的人士。隨著八十年代初開始政制的演進，香港整體市民的政治意識和水平日漸提高。透過選舉的參與，市民自然會對民主提出更多的要求。區議會和市政局的權力雖然有限，但選舉的投票率亦與世界其他先進國家的地方選舉相若。相信如果立法局實行直接選舉，市民的投票率一定會比上述的高。隨著政制的逐步發展（如一九九一年開始立法局的直選）、民主化運動的蓬勃成長，香港市民對參政的要求會不斷增加，他們的民主意識和水平亦會透過參與而大大提升。香港的政治組織相信也會隨著上述的發展而日益成熟和健全，使民主的發展更為理智、穩定和有秩序。

(6) 中國因素的刺激：《中英聯合聲明》的民主精神和中國領導人對民主的承諾，促進了香港市民對政治民主化的期望和要求。香港市民瞭解到，香港得以繼續實行高度自治、一國兩制的必須條件，就是要維持繁榮與穩定。不同階層、思想和利益背景的人士便要盡力維繫一定最低程度的共識和合作，用和平、民主和有秩序的方式去推行和維繫這個有別於社會主義的制度。這也是一個對發展民主的有利因素。

(7) 綜上所述，香港已具備建立一個民主制度的條件。參考外國的發展經驗，當一個社會的政治經濟條件到了一定的水平時，人民要求民主參政是勢所必然的，是勢不可擋的。唯有一個以普及參與為基礎的民主政治制度，才能順應市民的要求和加强他們的信心，只有這樣才能配合得上現代資本主義制度和社會的需要和發展。所以，要維持香港長期的繁榮和安定，實現民主化是必須的。

3.3 時間性

3.3.1 有意見認為，目前香港還未有足夠條件發展一人一票全民普選，因此暫不宜過急推行直選，而應循序漸進，逐步發展，不能操之過急，要按現實環境發展。

3.3.2 有意見認為，香港已有條件發展一人一票全民普選，加上一九九一年立法局已有部份直選議席，因此可以每屆多加一些直選議席，以便在一九九七年特別行政區的立法會議可以有起碼百分之五十的議席由直選產生。

3.4 贊成採用普及直選的意見

3.4.1 有意見認為，只有普及直選才是最民主的選舉，因為：

(1) 真正的民主應包括自由及直接的選舉及參與。

(2) 有局限性的參與不能稱為真正的民主。

(3) 這是市民的基本人權，亦是市民作為社會一份子的公民權利。

3.4.2 有意見認為，普及直選可反映市民的取向。沒有一種制度可以確保獲選者一定完美，但正由於有爭論，所以應交由大衆去選擇，這樣人民才可透過真正的選舉，發揮真正的監察作用。因為倘若候選人做得不好，他將不獲再選。真正的普及直選，應可體現社會各階層的意志和利益。

3.4.3 有意見認為，普及直選能給予公民公平的政治參與和選擇的機會，從而使產生的人選及機構更具權威性及認受性，增加市民對政府的認同感及歸屬感，更積極參與協助政府改善決策與施政質素，使特別行政區政府更能解決各類內外問題，安定繁榮便更有保障。中央政府亦可望得到市民更廣泛而衷心的支持，共同應付不利中央政府利益、不利香港利益的情況。針對目前香港人對中國在政治上缺乏信心這一點，直選可給予市民安全感及信心，可解決人才外流的問題。

3.4.4 有意見認為，普及直選可體現市民平等的政治參與權，符合社會廣泛參與的原則。要香港前進，就不能讓少數人來決定大多數人的命運，參選的候選人均不得作自我吹噓、宣傳和拉票，

只能由選舉機關作平等式公開宣傳和推薦，才可避免集團式操縱選舉。這樣可避免少數人形成利益集團，壟斷權力，以阻礙其他階層人士向上流動，以致社會形成對立，造成惡性的對抗性政治。政治上的保護主義必然會引起經濟上的保護主義，因為部分人取得政治權力後，必然把這種權力引申到經濟領域上，造成不公平競爭，這將不利於香港長遠的發展。

3.4.5 有意見認為，普及直選可選出真正有經驗、有能力的專才及各界精英。無論在民主、體現市民意志、對市民利益、獲選者及機構的認受性、公平競爭、選任賢能等各方面，地域性普及直選都較其他選舉為佳，尤其以功能或其他特定社會割切面為基礎的選舉為佳，可帶來較大社會穩定程度。因為地域性選舉能使地區內不同的利益群為了達到目的，而在既定的跨利益選舉架構內造成妥協，但功能選舉反而更會使現時已越趨嚴重的社會分割情況更加尖銳。其他形式的選舉易受北京影響，使香港人失去安全感。有的選舉甚至是變相委任，會令權力過份集中，封閉、腐化的機會亦隨之而大增。

3.5 反對採用普及直選的意見

3.5.1 有意見認為，普及直選不等於民主。民主的意義在於尋求共識，但不排斥少數人的意見。所以代表香港的民主政制發展的立法會議應以擴大代表性為主，令各階層、各地區的代表能開懷議政，反映意見及監察政府工作，並較容易地發起所屬團體、組織、地區的選民，共同參與政事。

3.5.2 有意見認為，一人一票的選舉不是最民主的方法。理論上代議民主的可行性是建基於選民與代表的關係上。但直選的經驗是選民只有投票的義務，却沒有或者不能實際擁有監察代表的權利。代表獲選後，向選民交代是可有可無的，民主參與的意義實際上消失了，這從區議員向選民欠缺交代可見一斑。在政治文化尚未成熟時推行直選，不但選出來的人選及機構沒有代表性及權威，更會引致投票過程為一小撮人壟斷。從過往區議會投票率之低，可見直選未必可以選出真正代表民意的人。將來的行政長官若由附件一方案二的方法選出，投票率估計只會有15%，而投票人又有選擇，選出的行政長官就不會有多大代表性。

3.5.3 有意見認為，普及直選會引起不理性的拉票活動。因為直接選舉難免導致政黨政治。政黨都有它的理想，一個高投票率選出的政黨，為着以“政績”來取悅它的選民，會不惜在沒有足夠客觀條件支持下作急激的變革，成功當然沒問題，一旦失敗，沉默的大多數便成了犧牲者。此外，為了爭取選票，各政黨會作出福利的承諾，影響社會經濟的發展。只憑宣傳鼓動來爭取投票，不免有隨聲附和的人，以致未必可選出真材實料之人才。直選也容易出現競選者受人操縱的情形。香港現時還未確立起民主的觀念，估計此混亂情況更易出現。

3.5.4 有意見認為，普及直選不利整個社會的經濟發展，例如為爭取選票而大派福利的承諾，以致影響社會經濟，削弱及影響投資者的投資能力，這會使力求發展繁榮的工商界不滿。工商界的利益與整體社會的利益是息息相關的，若他們撤走資金，對整個社會是沒有好處的，而香

港的繁榮是有賴政治的穩定，投資者都喜歡一個可預測的政治、經濟環境，急促改變的政治環境會導致不明朗的情況，使投資者失去信心。工商界為求保障自己也只好將資金外移，留下的人便要承受結果。因此民主的發展必須保證工商界的參與，日後政府的決策和立法，亦必須顧及和合理地反映工商界的意願，促使他們能安心投資。反之，任何排除或壓抑工商界發言權的制度應視為不利於香港整體利益，而一人一票普選辦法會打擊他們的發言權和參與權。

4. 選舉團選舉

4.1 目前選舉團的特點

4.1.1 選舉團的成員以多種形式產生：包括由直接選舉、間接選舉產生的代表，也有由港督委任的，和法例規定的當然成員。

4.1.2 目前選民通過選舉團產生立法局議員的選舉過程，是以間接的形式進行的，亦即是全港的選民選出一批代表，再用其他方法從這批代表中產生成員，組成十二個選舉團。然後由這十二個選舉團選出十二人參加立法局。在這些間接選舉中，因有委任議員的參與，故選舉結果受到委任及當然成員的影響。

4.1.3 部分選舉團成員是以普及選舉產生的。全香港合資格的選民，（即年齡21歲以上，在登記為選民前通常居港七年的人士）都有資格投票，選出部分選舉團成員。

4.1.4 目前選舉團有重覆代表性的缺點。全港的選民，通過不同的選舉，選舉代表進入立法局，這即是說，合法選民選出了各區的區議會議員後，再由他們選出代表進入立法局。而在另一個途徑的選舉中，同樣的選民，又選出市政局及區域市政局的議員，再由這些議員選出代表進入立法局。

4.2 對保留選舉團選舉制度的意見

4.2.1 有意見認為，這選舉方式已沿用多年，市民對這選舉方式已有一定經驗，這對選舉的質量有一定保障。

4.2.2 有意見認為，應保留選舉團，但需作如下修改：選舉團隨着未來立法機關成員的增多而發展為每個區議會、市政局和區域市政局均可選一個代表進入立法機關。

4.2.3 有意見認為，不應保留選舉團，因為由區議會或兩個市政局分別組成的選舉團，已出現政治小圈子的毛病。選民投票時沒意識到是由他們代表選出立法機關成員。由於這是封閉的選舉，市民難以監察他們基於甚麼原則投票，而他們也沒有明確向選民交代的責任。香港已宣佈從一九九一年起不採用此方式選出立法機關成員，若一九九七年再度引入此選舉形式，將會令立法會議的選舉更為混亂。基於政制發展的連貫性，此選舉方式在一九九七年後不宜再用。分區進行的直接選舉，與"選舉團"間接選舉，在以地區作基礎的意義上是重覆的。分區普及直選產生的議員更符合反映基層民意的功能及向市民負責的原則。

5. 功能界別選舉

5.1 作用

5.1.1 提及功能界別選舉的意見認為，應透過功能界別選舉，產生選舉或提名行政長官的組織。該組織可以是大選舉團，或功能選舉團，或顧問團，或香港特別行政區行政長官提名委員會。

5.1.2 選舉立法機關成員：由功能界別選舉產生立法機關成員所佔立法機關席位的比率，歸納各方面的意見，由四分之一至三分之二不等。

5.2 技術問題

5.2.1 有意見認為，目前仍未解決以甚麼準則來界定那些團體可以進入功能組別的選舉，容易出現模稜兩可、顧此失彼的情況，但如果釐定準則，又恐怕會引起社會矛盾。

5.2.2 有意見建議用"職業組別"劃分全港合資格選民，使全港市民都可通過其被劃分的職業組別去參選或投票，這樣便可解決只有部分功能界別才可參選的問題。

5.2.3 有意見認為，只根據一些隨意的標準來界定，沒有統一的劃分方法，很難產生一套為社會大眾都能接受的客觀標準，人治色彩甚濃，最後只會造成社會矛盾。

5.2.4 關於界別席位分配，有意見認為應對工商界、專業人士及勞工基層的席位分配平均一些，否則會影響選出的代表失却代表性及權威性。但是每一界別之下，團體數目如不與席位數目相等，會引致不必要的紛爭。

5.2.5 界別內合資格人士的界定

5.2.5.1 工業界

有意見認為，關於工業界或商業界功能團體的概念，一向都忽略其全面代表性的問題。目前香港的代議政制，只以少數工商界團體為代表，其他的工商界團體被拒於功能組別之外，其成員甚至連登記為選民的資格也無機會，對於這種界定標準，認為有失公平。故應成立"工業協會"，專門負責工業界社團參政事宜。所有工業界社團均須在工業協會登記。

5.2.5.2 商業界

有意見認為，工商團體應以已獲註冊的工業及商業團體為界定範圍，不論團體大小，凡一向從事社會服務，均應有資格登記為所屬界別的功能組別。而其團體成員，亦應擁有選舉權和被選權。故建議組成"商業協會"由商業協會專責本業各社團參政事宜。所有商業社團均須在商業協會登記。

5.2.5.3 勞工界

建議勞工界組成"勞工公會"，專門負責勞工參政事宜。所有勞工工會，均應向"勞工公會"登記，均有權參加勞工參政選舉。

5.2.5.4 教育界

為使教育團體參政普及化，應組成"教育公會"，專責教育團體參政事宜。所有教育社團，應向"教育公會"登記。

5.2.5.5 文化界

建議文化界組成"文化協會"，讓所有文化社團向"文化協會"登記。由文協負責辦理全體參政事宜。

5.2.5.6 農業界

建議將鄉議局改組為"農耕、農場、農牧、漁民、園藝生產者協會"，由農協負責農業社團參政事宜，所有有關農業團體應向農協登記。

5.2.5.7 社會專業界

為提高專業界參政地位，成立"專業團體參政聯合會"，會員包括銀行公會、大律師公會等。由聯合會負責參政事宜，選舉時實行統一普及選舉一人一票制，在一九九七年後仍保持每一專業社團一位議席。

5.2.6 界別內的選舉方法

5.2.6.1 目前的功能界別選舉，有以會員個人為單位，以一人一票直選選出其界別代表的；亦有以組織的成員為單位，用一單位一票，選出代表。有個別單位在投票前，由單位內的成員以投票方法，決定自己的單位的一票，應投給那一位候選人；亦有些單位，是由決策機關決定的，方法不一。

5.2.6.2 徵求意見稿附件一方案四有這樣的建議："各團體根據名額的分配，自行決定採取下列方式選出立法機關成員：一、各會員以一人一票的直接選舉選出；二、團體會員以每一單位一票的間接選舉選出；三、會員大會授權理事會以間接選舉選出。"有意見認為，各團體產生代表的方法如沒有劃一的規定，而容許一些團體的成員濫用權力，定出有利少數人壟斷的規則，是不公平的。

5.3 對保留功能界別選舉的意見

5.3.1 有意見認為，功能界別選舉使各界別的利益得以體現。在立法會議內，各界別代表可利用他們的專業對有關事務提出意見，保證各界別的代表有均衡的參與。

5.3.2 有意見對功能界別選舉採有保留地贊成的態度，祇接受立法機關設小比率的功能代表議席，作為對中上階層的特殊照顧。因為功能選舉是基於特權的選舉制度，是不符民主原則的，但由於香港的特殊歷史環境，在由殖民地政制過渡全民主政制期間，這種選舉是可以接納的。但這種選舉不可用來選行政長官和超過四分之一的立法機關成員，且必須規定在一九九七年後要逐漸改由直選取代。

5.3.3 有意見認為，可改為"職業組別"的選舉。其選舉方法以個人為單位，人人有份。

5.3.4 有意見反對保留功能界別選舉，因為這種選舉方式使相當大比率的人不可以參與；選舉的制度由團體支配，參加的人必須先組成團體，而各社團和組織可按內部的規定，選出代表，即沒有嚴格、明確的民主程序。若團體的內部並非以公平、開放的程序產生代表，便難保證代表向其所屬界別的全體成員負責，有的界別的投票權只屬團體會員，妨礙了一般成員參與，破壞了選舉的公平原則。

5.3.5 有意見認為，功能界別選舉產生的代表往往只側重其界別之利益，各自為政，只為討好有限的選票而棄整體利益於不顧。

5.3.6 有意見反對以功能組別作為政治選舉的基礎，因為功能組別的概念把政治選舉權與經濟及社會地位掛鈎，在制度上鞏固了有組織能力、資源豐富的中上階層及專業人士團體的利益，將社會上資源分佈不平等的現象，制度化地帶進政治範疇。經濟地位較低及缺乏組織的市民便喪失了選舉政治代表的權利。由於大部份婦女均是不受薪的家庭主婦，這種選舉對於婦女界影響更大。

6. 大選舉團選舉

6.1 作用

6.1.1 贊成大選舉團的意見認為，大選舉團在產生行政長官時的作用可以是：只負責提名，或只負責選舉，或負責提名與選舉。

6.1.2 贊成大選舉團的意見認為應由大選舉團選出部份立法機關成員。

6.2 組成問題

6.2.1 大選舉團的組成問題，與功能團體組成的技術問題基本相同，請參考第5.2點“技術問題”。

6.2.2 有意見認為，大選舉團的選舉方法並不清晰，令人難以信服，難以產生信心。

6.2.3 有意見認為，把界定成員團體的問題留給日後的政府解決，是不負責任的表現。

6.2.4 有意見認為，目前的大選舉團建議只是一個政治理念，很多重要因素還未知道，要在這情況下作出抉擇，並不恰當。

6.3 贊成採用大選舉團選舉的意見

6.3.1 有意見認為，大選舉團選舉切合香港的特殊環境。因為這種選舉形式可適應香港現時未有健全政黨的情況；大選舉團在組織上具備廣泛的代表性，一定程度能行使民主選舉的作用。在此選舉方式下，大選舉團的成員能夠避免感性的政治氣氛，在理性的環境中選出適當的行政長官。

6.3.2 有意見認為，透過大選舉團選舉可選到真正有能力的人，且可保證社會的精英份子控制大局。因為大選舉團的成員對社會、政府運作都有較深的了解，選錯的危險性相應減低。大選舉團選舉顧及中國人的傳統，因為很多有才能的人不會在其他選舉中自行出來競選，而大選舉團則可邀請他們出來為公眾服務。所以大選舉團比功能團體更民主、更具靈活性。功能團體只能選出界別代表，而大選舉團則令這些“建制”以外的人有機會出綫。

6.3.3 有意見認為，大選舉團的制度可避免黨派可能帶來的對抗性政治，尤其是未成熟的政黨政治可能導致的不利局面。香港的政制應循序漸進地發展，急劇的轉變會對香港的繁榮安定造成不良影響。

6.3.4 有意見認為，大選舉團的方式可以令社會上各種的聲音、各類（或派系）的意見能夠得到充分代表，以理性態度找出最為多數人接受的行政長官。大選舉團不可能由工商和專業界人士壟斷，因為：少數人或少數利益集團不可能壟斷包含十一個廣泛代表性的界別和它們屬下的六百個團體，即使一個政府也絕對沒有這樣大的影響力，更遑論工商和專業界人士。建議中的大選舉團包括社會各階層，工商界內部的利益也非一致，更遑論控制社會各階層。每一個界別的代表都是由他們各自的團體的成員選出，直接向所屬團體負責，即使是工商界的成員，也不一定選舉工商界人士出任行政長官。

6.3.5 有意見認為，社會及工商界領袖都以其穩健及實務的處事作風見稱，若選出的政治領袖得到他們廣泛的支持，社會很可能會達至一些共識，因而產生安定，而這種安定對初期高度自治社會的繁榮很重要。工商界的利益與整體社會的利益是息息相關的，若他們撤走資金，對整個社會是沒有好處的，而香港的繁榮是有賴政治的穩定，投資者喜歡一個可預測的政治及經濟環境的。急速的政制改革會導致不明朗的情況，及使投資者失去信心。倘若工商界遷移資產，只會影響到留下來的人。因此保障工商業界的權益，也是對社會整體有利的。此選舉方法可保障工商業界有一定的參政權利，使他們更有信心。

6.4 反對採用大選舉團選舉的意見

6.4.1 有意見認為，大選舉團成員的產生方法曖昧，提名委員會的公正性和權威性亦易被懷疑，使人失去信心。大選舉團並非一人一票普選產生，其組合不能反映社會結構的特徵，缺乏代表性，亦不民主，變相剝奪市民的選舉與被選舉權。因此，大選舉團實際上是一種私相授受的做法，是變相的委任，制造特權政治、“變相貴族政治”，有違《中英聯合聲明》民主、高度自治及港人治港的原則，也違反中國憲法規定人民主權的原則。違反國家主權的原則，就有“反革命”之嫌。

6.4.2 有意見認為，大選舉團的選舉結果易受操縱。而大選舉團本身也容易受到中共的過濾與審查，成為體現及反映中共意志的“政協”，或成為中共間接限制香港自主權的“第一類組織”，並以此冷却及淡化港人民主選舉及自主權利的要求。

6.4.3 有意見認為，大選舉團容易為小撮人壟斷，只保障小撮人利益，形成“小圈子”政治。大部份低下階層的市民的基本權利便受剝削，這是極不公平的。因為工商專業界人士只佔人口的少數，卻佔席位大多數比率，而香港有二百六十萬勞工，但卻佔少比率的席位。大選舉團員有六百人，但只要控制半數，便可直接操縱整個大選舉團，間接控制了行政長官及立法機關四分之一成員的產生。提名團只有二十人，只要控制到十一票，便可控制提名。

6.4.4 有意見認為，大選舉團由很多利益集團組成，由他們選出行政長官，對行政長官施政方針的制定有直接的影響。行政長官委任主要官員時，亦會選擇由這些集團的成員出任，財團的影響力便會影響政策的獨立性和公正性。結果可能引致官商勾結、貪污、講關係的情況出現。

6.4.5 有意見認為，大選舉團選舉會影響行政長官和立法會議成員的問責問題，因為大選舉團的權力來源僅來自為數不多的選民，而由此行政長官和立法機關成員，既非公開自由的民主選舉產生，便無需公開交代負責，而只需向為數不多的選民與界別負責和交代，因此行政長官與

立法機關便易淪為背後操縱利益集團的橡皮圖章。民主政制是市民通過定期的選舉，選出他們的政治代表，及透過選舉建立議員與選民的交代關係，使市民的意願得到一定的尊重和照顧，但大選舉團卻沒有這種交代。

6.4.6 有意見認為，由大選舉團選舉行政長官的做法難以令人信服，因為由這個方法產生的行政長官會缺乏代表性、權威性、認受性和合法性。行政長官權威薄弱，會影響其執政效能。現行制度的效率是由於政府能透過委任制度，維持其在立法局的多數。一九九七年後，委任制度將被廢除，而有相當數目的立法機關成員將由普及直選產生，相對地行政長官卻只有有限的群眾支持，因此行政長官在立法機關會受到一定程度的反對，令行政長官處處為難。行政長官在一九九七年後雖然不能再委任立法機關成員，但他很可能仍可有權委任很多其他機構的成員，如市政局、區域市政局、區議會議員等，這種委任權對行政長官連任很有利。

6.4.7 有意見認為，大選舉團選舉仍不能避免出現政黨政治。大選舉團主要由商人控制，但卻不能不讓基層人士參與，其內部也有對抗性的政黨政治。現時許多參政團體已有政黨雛型，大選舉團的提議者本身就是一個的政黨。可見政黨在香港出現是無可避免的。而民主政制與多黨政治是不可分割的。

6.4.8 有意見認為，大選舉團選舉不能限制政治活動及對抗。無論是否大選舉團成員，他們都將注意力集中在行政長官，他們會用盡方法游說，旨於獲提名為行政長官，因此大選舉團選舉也不可避免涉及政治及宣傳，令一些本來非政治化的界別也政治化了。大選舉團內的少數派會運用社會動員去挑戰沒有群眾基礎的在位人多數，可能會强化了對抗的形勢。香港經過八零年代社會的改變，群眾對政治參與要求不斷提高，但大選舉團則無法滿足這些要求。而各階層不同的利益若無法得到滿足或受到壓抑，會導致政黨運用暴力，使社會不安定。

6.5 對大選舉團制度的建議

6.5.1 有意見認為，作為一個過渡性的選舉形式，是可以接受的，因為香港目前正處於蛻變階段，一切改革必須照顧到香港的特殊情況。如香港由奉行百多年的委任制度，一下子轉變到全民普選，實在過於急促。因此，在實施兩、三屆大選舉團制度後，才試行普選，俾使香港有一個適應期。

6.5.2 有意見認為，應擴大選舉團的代表數目，以增加選出之長官和立法機關成員有更多群眾的支持。因為大選舉團以界別為基礎，界別的甄選必須經過廣泛諮詢才由政府決定。經此程序最後所釐定出的界別肯定有廣泛的代表性，而其合法性和民主性亦無可置疑，並可消除任何一個界別或團體壟斷的可能性。十二個界別之下再分六百個席位，而每一席位是以一個團體或組織為基礎，規定每個團體的成員以一人一票的形式選派代表，選舉團在每次選出了行政長官和部分立法機關成員後，隨即解散；在下一屆的選舉時才重新再組織。政府必須定期檢討組成大選舉團的六百個組織的名單，使廣泛代表性能長期保持。

6.5.3 有意見認為，應以一人一票選舉方式選出代表。以一人一票的方式來選舉團員，其權力來自人民，所以必須向人民負責，團員不能再明目張膽地為私利而放棄社會整體利益。在沒有可

能實行普選行政長官時，大選舉團方式是一種沒有選擇中的選擇。因為大選舉團包含各階層代表和利益，不失為一種可照顧到各方面均衡利益的選舉辦法。

6.5.4 有意見認為，大選舉團可作明顯民主化的大改造，例如大幅度提高立法機關及各級議會成員比例（這些人是有直選及功能團體選舉基礎的），各區直接選舉“選舉人”作為大選舉團部分成員。各界別席位的分配，要在工商界、中產階級及“草根”基層間求取平衡。

6.5.5 有意見認為，將來大選舉團的功能，除推舉行政長官，還可以有支持行政長官的功能。即使立法機關席位全部經由普選產生，亦應同時產生大選舉團。大選舉團是“備用”的，平時不直接參與政務。當行政長官與普選產生的立法機關相持不下時，行政長官有權解散立法機關，但事前必須取得大選舉團同意。立法機關被解散後，由大選舉團的成員組成新立法機關的一半，只餘半數席位另行經由普選產生，以使行政長官得以在大選舉團的支持下，繼續其行政運作。這種情況，應規定只能做至該任行政長官任滿為止，不得連任，而在其任期屆滿後，大選舉團亦同時退出立法機關，所有席位仍皆再由普選補充。

7. 結語

本報告所列之選舉方法各有優點。普及直接選舉被認為是最民主或是唯一的選舉方法；選舉團選舉的優點是市民對這種選舉已有一定經驗；而功能界別選舉的好處是使各界別的利益得以體現；大選舉團選舉的優點則是穩健的發展步伐。無論那種選舉方法或何種組合，都要切合香港的實際環境及需要，而又能照顧及平衡各方面的利益。



IV　政黨與政黨政治

——目 錄——



1. <u>前言</u>

基本法諮詢委員會政制專責小組曾就政黨政治的問題進行多次討論，且向起草委員會提交過兩份報告 ---- "基本法諮詢委員會政制專責小組初步報告(有關政黨部份)" 及 "政黨政治" 專題報告，內容包括："政黨政治" 的定義、政黨政治對社會的影響、贊成及反對政黨政治的理由、應否將有關規定寫入基本法等。本報告將今次諮詢期內收集到市民對這方面的意見有系統地輯錄下來，作為對政制問題討論的一部份。

2. <u>政黨與政黨政治涉及的問題</u>

2.1 "政黨" 缺乏統一定義

各方面意見對 "政黨" 均提出不同的定義。有意見認為，政黨相對於秘密組織而言，是一開放、受認許、有地位的組織。也有意見認為，政黨是參與政府事務及政府工作的，不論其組織如何，都可算是政黨。另有意見認為，政黨是有參政目的，有組織、有政綱、有紀律、有政治目標的組織。亦有意見認為，只要是一群人組織起來，有清晰政治的目標，就算是政黨了，如本港目前的論政團體，都是類似政黨的組織。

2.2 政黨與政黨政治

有意見認為，政黨與政治團體不同，他們是社會發展不同階段的產物。目前香港的政見團體有政黨的雛形，但香港現時沒有政黨，也沒有政黨政治。政黨政治的出現需要特定的途徑、政治架構及社會等條件配合，才能產生和發展的，因而不能在法律上規定是否允許政黨政治存在。

2.3 有意見認為，政黨政治是需要社會發展及政治架構的配合的，而政黨政治又相應地對社會及政制產生一些影響，雖然社會的發展有其本身的規律，不能由主觀所控制，但政制的設計及發展則是可控制的，因為政黨對行政長官、立法機關、主要官員等的產生及他們之間的相互關係有很大的影響，對政制的發展將起着重大作用。故在政制的設計上，應考慮是否需要包納政黨這成份，也應該考慮政制最終的發展應否有政黨，及其發展的快慢會對政制產生甚麼影響。

3. <u>認為應有政黨政治的理由</u>

3.1 有意見認為，發展政黨政治有利於採用議會方式疏導意見，以投票來解決利益衝突問題。

3.2 有意見認為，政黨滙合各界利益，為分散的政治力量帶來團結，亦可幫助尋找及培養政治領袖。

3.3　有意見認為，不應以可能出現政黨相爭，會影響安定繁榮，而否定政黨的存在價值，不可單看負面影響而將其優點抹殺。事實上，没有兩個人的意見是相同的，聽取不同的意見使政策推行能顧及更多方面，更能促進繁榮安定。因為若是一黨專政，容易帶來獨裁、貪污、官僚、落後和貧窮。

3.4　有意見認為，在一個自由、公平普選制度下，若大多數市民投共產黨一票，共產黨執政亦無可厚非。但倘若發現其表現不理想，立法機關可依法彈劾，或在下一次選舉時不投信任票。

3.5　有意見認為，社會內部充滿矛盾，若這些矛盾能通過民主程序及由此而產生的法規去解決，比由一小撮無須向全體市民負責的人去解決，更能保障安定繁榮。反對黨或在野黨對執政黨能起很大制衡和監察作用。

3.6　無論何種政制模式，都需要政黨的支持，才能發揮效能。一個由某政黨佔主導地位的立法機關，能有效地支持行政長官執政，並通過來自不同背景、行業、階層，但同屬一政黨的人士扮演協調、整合各種利益的角色，使政府穩定有效率。若没有政黨，行政長官在制訂法律與財政預算上可能會遇到困難，令政務失控。因此，若將來没有政黨，草擬基本法時便要考慮制訂另外的措施，以確保行政長官在立法機關獲得支持。

3.7　有意見認為，獨立候選人没有自己的政綱，也没有自己的政黨，在選舉中獲勝的機會很微；即使當選，為了不開罪那一派，事事都要顧及各方面，偏重於調和，不能有所作為。政黨推派出來的候選人，有政黨作後盾，遵循本身政黨提出的政綱辦事，才可以有效推動一些政策。

3.8　有意見認為，有人擔心如果香港實行民主政黨政治，就會出現共產黨和國民黨兩黨的斗爭，這種恐懼是不必要的，因為現今不同背景的立法局議員在立法局內也"合作"得很好，顯示現今形勢已經改變。今天，國共雙方都知道香港對自己的重要性，因此都不想搞垮香港。即使國共在香港正式有組黨活動，也不會有兩大黨參政的出現，因為若變為兩大黨參政，定會使香港人害怕，人心不穩定，且造成國共雙方勢均力敵的斗爭。所以國共兩黨只會以低姿態從事政黨活動。其次，只要選票在香港人手中，港人就會選擇代表香港利益、以港人為主的政黨。

3.9　有意見認為，南韓等國家出現的示威及暴亂，主要是因為他們缺乏民主，而不是因為民主選舉及其產生的政黨政治而導致示威、暴動。香港縱然有政黨，亦不會出現南韓的局面。

3.10　有意見認為，由於市民不會投票支持違背港人利益的政黨，所以基本上香港不會出現這類政黨。香港初期只會出現小型政黨，而市民接受政黨，亦基於安定繁榮的原則，故政黨的出現應不會影響本港社會的運作。

3.11　有意見認為，本港將從殖民地式統治轉化為自治及開放式政治，政黨是發展民主自由過程中的自然衍生物，若香港變得更民主，政黨政治是無可避免的。

3.12　有意見認為，如果一人一票選舉產生的席位所佔的比率大，政黨政治將是一件很自然發生的事，即使立法機關權力較小，只要局部開放直選，也會激發政黨政治在某程度的形成。

3.13　有意見認為，雖然政黨政治在香港沒有形成的充分條件，但不充分形成的政黨政治或政團政治卻是難以避免的。若立法機關的構成能體現階級利益平衡及政治平衡，即使出現某種不成熟的政黨政治，立法機關也不會為政黨或政治團體控制。

4.　<u>認為不應有政黨政治的理由</u>

4.1　有意見認為，雖然一般國家是通過政黨來控制政治、控制選舉、控制政府、控制社會，溝通行政與立法關係，然而在“一國兩制”下，香港是中國單一制下享有高度自治權的地方政府，權力是中央人民政府授予的，其本身並沒有自主權組織政府，香港只是一個“行政實體”，而不是“政治實體”；是“行政單元”，而不是“政治單元”。政府的職責主要是管理城市的行政事務，不是政治事務，所以無需透過政黨來組織政府。

4.2　有意見認為，香港只是“特別行政區”，未必有需要以組黨來實現民主政制。香港是中國領土的一部份，雖稱為“特別行政區”，但與上海、廣州等城市其實沒有分別，一切受中國憲法及中國政府節制及管理。中國憲法由中國共產黨一黨制訂，中國政府是在中國共產黨一黨專政的實在情勢下組成的，因此在香港組織新政黨是困難重重的。

4.3　有意見反對盲目地移植一個會影響香港安定繁榮的外國政治制度，因為香港不是一個獨立自決的地方，政府的權力不能完全源自本地，本身無權處理國防、外交事宜。以往的政治制度，在港已有百年歷史。由此而衍生的一個完全不同的代議政制，其歷史是非常短的，所以，不少人傾向於只組織一些政治團體使社會人士通過各種渠道參與政治，如通過諮詢委員會、通過現在功能團體選舉入立法局，或通過各種委任方式參加高層次的諮詢等等，但不贊成進行政黨政治，控制政府。

4.4　有些意見認為，香港的有效管理取決於行政人才，特別是公務員階層，而不在於議會式的政治領袖。政治精英的長處主要是在政方面，而不是在議會論政方面。

4.5　有意見認為，傳統上，香港並非一個政治化的社會。無論在過去或將來，香港的成功有賴於長期的安定繁榮，而安定繁榮也是由於社會上不存在對抗式政治。政黨會利用傳媒與政治上不活躍的分子接觸，並透過其組織，使不同政見的人連成一氣，引起對抗政治。這對香港繁榮安定不利。

4.6 有意見認為，政黨政治會衍生對抗和不穩定的政治環境，因為政黨的主要任務是在得勢時運用權力，在野時影響或批評政府，因此政黨和政黨政治不適合香港，這只會引起內部的分歧和紛爭。如果出現政黨政治，立法局往往成為黨爭的場所，哪一個政黨的人是局內多數派，就組織政府。政黨政治必然引致立法局的權限相應擴大。

4.7 有意見認為，若特別行政區首長由中央人民政府任命，而非競選獲勝的黨魁，執政黨控制下的立法議會和行政機構將會左右或者架空特別行政區行政首長，使政令難行，辦事失卻效能。某一政黨獲勝為執政黨，多數黨便控制立法議會、行政機構。若特別行政區首長也屬競選獲任，其施政措施將會引致落敗政黨以“少數派”、“在野黨”、“民主派”、“反對派”的面目出現，並會借題發揮、事事反對、時時抗爭；示威、抵制、罷工、罷市、罷課等現象亦會經常發生，香港市民便要在混亂中生活。如實行“黨派政治”、“港黨治港”，在競選時，一定會出現罔顧憲法及基本法規限的情況，各政黨將會各出奇謀，同時還會抓住市民的心理要求和實際需要，作不切合實際的承諾，在競選中還會明爭暗斗、互相攻訐。

4.8 有意見認為，香港是一個國際城市，不宜造成偏依某國財團的政治情況，但政黨政治難免出現金錢政治。

4.9 有意見認為，香港在民主道路上前進時需要小心謹慎。當大部份人仍然是處於政治冷感時，就得要反省是否需要政黨，是否需要以直選的方法產生半個、或整個政府。

4.10 有意見認為，香港的成功有賴於安定繁榮及政治上和平的局面。所以，政治衝突和對抗性政治需要盡量減少。政黨政治不適合在香港施行，而一人一票的直選方式是發展政黨的催化條件，因此，應將此鼓動發展政黨政治的因素減至最低程度。

4.11 有意見認為，凡政黨皆有政綱，而且有最低綱領和最高綱領。政黨黨員一旦參政，要受(一)中華人民共和國憲法；(二)基本法；(三)該黨黨章的制肘。如若黨內有派，還要受派別的內部制約。諸法之中，何法為大？如若明施公法，暗行一黨私法，假公濟私，那麼“港人治港”便會蛻變為“港黨治港”。

4.12 有意見認為，最理想的民主是一種沒有政黨政治的西方式民主。政黨政治所強調的是對該黨的忠誠，但其效果可能造成對市民的不忠。因為執政黨祇會選擇其忠實成員進入行政機關或內閣，市民便會失去一些反對黨中的優秀份子作為官員為社會服務的機會。

4.13 有意見認為，一旦某黨派人士上了台，無可避免的會對支持該派別或階層作某些回報。政黨之間歸根到底是互爭權利，這會產生對抗、衝突，並引致社會動盪。

4.14　有意見認為，若有政黨政治，中國內地的執政黨，即中國共產黨，亦有理由在港建立黨組織，深入基層、發展黨員，進而公開活動，並會參加基層和特別行政區各類競選，其獲勝的機會比任何黨派都大。如出現這情況，“一國兩制”、“港人治港”等方針政策均告落空。從中國共產黨近幾年來的穩定、繁榮，及對香港的言行可看出，中國共產黨不希望通過競選，實行黨派政治而直接治理香港，也不願港人組港黨治理香港。如黨派政治成為事實，內地各民主黨派也可以到香港發展活動，那麼香港便成為“群黨天下”，這對香港市民一定會造成混亂，故應避免。

4.15　有意見認為，假如將來行政長官由普選產生，從極端的角度考慮，國民黨可能介入，而共產黨也不會袖手旁觀。如果這兩大政黨在香港大展拳脚，再加上其他政治組織躍躍欲試，能否保障香港的繁榮穩定，就值得懷疑了。

4.16　有意見認為，不同政見之爭是不會發展成階级對立的，因為人人都有既得利益，更會謀求更多利益。各謀其利，各為其主，只會達致利益平衡的效果，而不會發展成階级之間的對立和斗争。香港是一個階级流動性甚大的社會，不同政見亦非建基於階級利益，只是大家維護和争取利益的手法不同而已，因此不會有政黨政治出現。

5.　發展政黨政治的時間考慮

5.1　有意見認為，政黨政治有其正面影響，但需考慮推行的時間。若香港政黨政治發展如日本式的長久安定，或美國式的互相制衡，政黨是可接受的；但若發展成意大利式的多黨局面，引發政策長期的不穩定，影響國家發展，則不可接受。故政黨政治的好與壞實在難以簡單地判斷。

5.2　有意見認為，目前香港不論在經濟、教育、社會各方面均有條件實行政黨制。有一些政論團體，在一九九一年立法局推行直選時，便會組織起來成為一些有影響力的政黨。

5.3　有意見認為，目前香港人的公民意識漸趨成熟，發展政黨是自然的事。

5.4　有意見認為，政黨的出現本身並非壞事，外國早已有，只是香港從未有過。健全的政黨必需經過長時間的發展。香港特別行政區成立初期是本港的敏感期，如果出現政黨競争的對抗局面，將會破壞香港一向和諧的社會秩序。故在相當長的一段時期內，不宜發展政黨政治，寧可開步時穩重一些，保守一些，以後才逐步發展。

5.5 有意見認為，民主政治的發展，必會引發政黨和政黨政治的產生，我們沒有必要設計一個使政黨政治不能或難以發展的政制。但我們也可以預計到一九九七年及以後的一段日子，政黨的發展和政黨政治都未臻圓熟。因此，第一個階段的政治規劃，不能以此為假設。

5.6 有意見認為，政黨應由有經驗的政治家組成。可是，香港在過去並不注重發展政黨，短期內亦難訓練出一些政治家。在欲速不達的情況下，政黨政治只會導致市民恐慌和出現不健全的政制。

6. 對條文的建議

6.1 有意見認為，應在基本法內加入有關條文，使政黨合法化。亦有意見認為，目前徵求意見稿第三章第二十六條已列明"香港居民享有……結社……的自由"，已包括組織政黨的自由，故不用再加。但又有意見認為，第二十六條所述的"結社"，只是指一般的社團，未必包括政黨，故建議應有針對保障政黨存在的條文。

6.2 有意見認為，應在基本法內加入一節有關限制政黨的條文，具體建議如下：

6.2.1 香港特別行政區不允許以政黨名義作公開活動。

6.2.2 不可以團體名義贊助或支持行政長官和立法會議成員選舉。

6.2.3 不可用宣傳手段來影響選民的獨立意志。

6.3 有意見認為，政黨的存在與否是自然發展現象，無須在基本法內加入有關條文加以鼓勵或禁止。

7. 結語

政黨與政黨政治牽涉到整個政制設計，它與選舉制度，尤其與普及性直接選舉，以及政府架構都有很密切的關係。各種意見除考慮到政黨政治是否適合香港，現時是否具備發展條件外，也有考慮到政黨政治的出現不能由主觀意願決定的問題。基本法（草案）徵求意見稿內雖然未有對政黨問題有所規定，但政制的整體構思，不能不考慮這個因素。

政制方案的協調及建議

——目錄——



1. 前言

1.1 基本法(草案)徵求意見稿“政治體制”一章中，最富爭議的題目就是行政長官和立法機關的產生。《中英聯合聲明》附件一第一節規定“香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命，”及“香港特別行政區立法機關由選舉產生。”在這些規定下却產生了數十個政制方案建議，至四月二十八日基本法(草案)徵求意見稿公佈，才把討論範圍收窄。徵求意見稿第四十五條及附件一是對行政長官產生的規定，共有五個方案；而第六十七條及附件二則是有關立法機關產生的規定，共有四個方案。至於第一百七十一條及附件三，則是處理第一屆政府的產生。有關第一屆政府的問題請參閱另一專題報告“香港特別行政區第一屆政府的產生辦法”

1.2 徵求意見稿公佈後，各界對徵求意見稿內各方案的意見分歧仍然很大。一九八八年八月五日，基本法起草委員會秘書長李後在北京會晤一論政團體時指出，希望香港各界可通過協商對話，找出一個為各界人士接受的方案。另外，在九月內地起草委員訪港期間，李後秘書長更解釋“各界人士”就是工商界、中產階級(專業人士)及勞工界。起草委員會在向全國人大提出基本法草案時，將只提交一個政制方案。若香港人能協商出一個方案，就可以幫助起草委員會作出決定。

1.3 對這協調的建議，香港各界人士有不同的反應：贊成協調者認為，這可反映港人治港的能力，也有認為，這樣可以迫使中國方面接受一個完全由港人決定的政治體制；另一方面亦有認為基於各方案原則不同，或技術上不可避免的困難，例如不能代表其方案作出協調，或不能代表其他市民作出妥協，所以不能協調；又或“未為時候”暫不能協調。無論如何，一批新的協調方案及對舊方案的修改，卻隨着“要協調”的呼聲應運而生。

1.4 基本法(草案)徵求意見稿諮詢工作的其中一個原則，是不排除稿內建議以外的各種方案，故在協調下產生的新建議或修改方案，也是今次收集意見的對象。

2. 需要協調的原因

2.1 起草委員會較會接受一個由香港人共同達致的協調方案

至今香港市民仍無法從現有方案中選出一個最終的方案，而過去提出政制方案的人士或團體又執着於自己所提出的方案。若這情況持續下去，那麼將來起草委員會就只好採用表決方法來決定一個最終方案，然而一些起草委員却表示很不希望採用這種方法來解決問題，希望香港人自己能作出妥協，尋找出一個具共識的協調性方案。香港各界人士若能達致一個大家認同的方案，相信起草委員會將該方案作為其政制方案，提交給人大常委會。

2.2 需考慮其他人意見

由於方案之多以及各方案分歧之大，起草委員會對各方案的處理，最終只有兩種可能性：一是一個都不會採用，一是沒有一個方案會最終一字不改地全盤採用。因此，各方案必然有這樣那樣的修改。徵求意見稿諮詢期過後，現有的綜合方案會再綜合其他意見，最終成為達致共識的一個綜合方案。綜合方案會包括諮詢委員的意見及諮詢委員會收集得的意見，亦會包括起草委員的意見及起草委員會收集得的意見。

2.3 政治就是妥協

世界上根本沒有完全拒絕"妥協"的政治。政治之為政治，就是爭取與妥協的關係，只是香港的特殊情況使"九七政治"需要較多妥協精神而已。基本法要平衡顧及各階層利益，那就不能不注意"妥協"。政治是妥協的藝術，任何一方面都不宜走極端，倘若不能妥協，亦即沒結論，那就續有紛爭，續有分歧。

2.4 平衡各界利益

任何綜合方案都很難令百分之百的人感到百分之百的滿意，但制定政制方案的出路只能是各方面盡可能作出"妥協"，尋求"共識"，使各方面人士都能接受。因為這樣可滿足各方的要求，亦可由港人自己去決定政治體制。一個使各方面人士都能接受的政制方案，就必須照顧到相對較大的階級利益平衡及政治平衡。而要做到這兩個"相對平衡"，必須進行妥協。也就是說，對政制的發展持不同意見的各方面人士，都必須彼此讓步，進行折衷和妥協，而不是各執一詞，各走極端。

2.5 要平穩過渡

要使香港在一九九七年時能平穩過渡，不是採取最保守或最理想的政制方案就可以達到，而應採取最多港人接納的方案。這不但可以使將來香港特別行政區政府有合法性依據，還可以使社會各階層、各組成部分在政治體制中找尋到自己的位置，互相融洽相處。

2.6 港人治港的第一步

港人應就自己內部的事務，以互諒互讓的態度，尋求一個解決方法，而無須請中央政府的人員參與，這就是具體反映港人治港的能力。

2.7 就反對協調的意見，有人作出回應，認為他們不肯協調是不切實際的理想主義：

2.7.1 在現實政治的發展問題上，主觀理想只是動力的一部分，各種客觀"社會力"之間的互相制衡及矛盾衝突，則是動力的另一部分，這兩部分動力必須結合起來考慮，方能得出較全面地符合實際及相對平衡的看法。妥協並不意味著放棄較高水平的政治理想，而是一方面將其實

行的條件和時間，按照實際發展所顯示出來的情況加以調整，作出重估或推後實行。另一方面則對較高民主水平的政治理想，在具體方案的構想上作出較為成熟的研究。

2.7.2 香港社會各階層，目前均由保守勢力佔優勢，中國官方及多少受其影響的內地起草委員會傾向於較多保守成份的協調方案。另一方面，隨着內地政治開明氣氛漸趨濃厚，而妥協折衷又是無可避免的，中國官方不見得會屬意民主化水平最高的方案，但也不會贊同民主水平最低、最保守的方案，而是會傾向於尋求妥協方案。

3. 不贊成協調的原因

3.1 原則分歧

3.1.1 現有的政制方案雖多，但主要的爭論就集中在"工商專業界諮委方案"及"一九零方案"，因為這兩個方案存在着基本的原則分歧，就是一人一票普及直選及大選舉團選舉，而這兩個選舉方法就是構成兩個方案的基本概念，亦是兩方面人士基本信念的分歧。他們就這兩種選舉所提出的贊成及反對理由，就反映出他們的基本信念。（對這兩種選舉的贊成及反對理由見另一專題報告）因此，將這兩種原則上無共同點的政制方案揉合一起，只會產生一種非驢非馬的政治體制，也不會為兩方面人士所接受。

3.1.2 兩方面人士雖對民主的理想均有認同，然而對民主具體的詮釋則各異，例如"一九零方案"認為最終所有選舉應是全民普及直選，這才算是民主；而工商專業界諮委則認為一人一票選舉不完全等同民主。對民主的理解不同，達致目標的方法便固然難以一致。

3.1.3 因此，政制一章中最終出現的方案，不一定要是也不應該是各流派的"協調"方案。

3.2 本身已是妥協

部分"一九零方案"支持者認為其方案本身已是一個妥協性的方案，該方案已是各界人士以民主為原則討論協調的結果，已是由百分之一百以直選產生政府的理想降低至現時方案的要求，故不可能再協調。

3.3 不可代表其他人妥協

3.3.1 有意見認為"一九零方案"只是一個鬆散的組合，他們並無政綱、無組織領導。市民對他們若有一點好感，只是基於對民主理念的認同。在這一群人當中，根本沒有人有權代表其他人，代表沉默的市民，代表其子孫後代，他們本身的意識形態、社會政策路綫、對中國與中國政府、對共產黨態度均有分歧。他們認為，願意作出妥協的只是小撮政治投機者。

3.3.2 至於"工商專業界諮委方案"亦未必代表了真正的工商專業界意願。各大商會亦從未表態支持過大選舉團的方案。

3.3.3 有意見認為，假定"一九零方案"及"工商專業界諮委方案"是兩大主流方案，能夠代表民意，這是十分錯誤及謬誤的。兩大集團的領導人只是由少數較為積極的人出任，由這少數人

的少數派人協調港人未來的政制方案，其結果是必然脫離群衆的。將爭取港人信心的希望寄託在這少數人中的少數人身上，是捨本逐末的。

3.4　以全民投票決定

3.4.1　有意見認為，各方案的分歧是原則性的分歧，既然各方案倡議人均不可以代表香港人多數的市民去決定或妥協，但又想以民意為其依歸，故應全民投票。知道香港市民大多數的意願後，便可知應以哪一個方案作為將來政制的架構。

3.4.2　有意見認為，各方案支持者都只代表他們自己，不能自稱代表市民或部份市民，他們即使達成協議，也不能稱這是香港人的“共識”。香港人接納不接納，也完全是另一回事。但若“各讓一步”，結果產生出來的“混合體”反而會引起先前支持本方案的人反對，因為各方案都是一個完整構思，牽一髮而動全身。

3.4.3　因此，有意見認為應舉行全民投票，以尋求大多數市民的意願。

3.5　由起草委員會決定

3.5.1　有意見相信，為各界接受的“時間表”是解決各方案協調的最重要課題，但已有的時間表建議均不易為各界人士接受，難以達到共識。

3.5.2　“工商專業界諮委方案”雖亦贊同最終目標為一人一票的民主政制，但他們最關心的是在政治程度未成熟前，過速推行一人一票直選所產生的反效果，然而困難是怎樣去估計香港人的政治意識何時才會成熟。

3.5.3　“一九零方案”則不能容忍將民主政制無限期延遲實行。他們認為，一個完全不民主的中央人民政府極有可能發出領令，使其轄下的一個不甚民主的特別行政區政府，將民主政制不斷拖延。

3.5.4　由於起草委員會從未作出承諾，認為香港人無論協調出一個怎樣的方案也會接受。這就更使人對協調沒有信心。

3.5.5　因此，最正確的做法，應是起草委員會在聽取各方意見(尤其那兩大方案的倡議人)後作出決定，最後的責任也在起草委員會身上。

4.　<u>目前暫不宜妥協</u>

4.1　“工商專業界諮委方案”與“一九零方案”的倡議人認為，如在諮詢期內就政制達成共識，就有架空民意之嫌。所以，兩大方案正式對話，應待市民就政制方案表達意見後，才正式進行。這較符合基本法(草案)徵求意見稿諮詢民意的原意。

4.2　諮詢期於九月結束後，會有明顯民意傾向呈現，屆時，不同政見的人士才有基礎去討論應如何協調，尋求一個獲大多數市民接受的政制方案。

4.3 以民意調查結果決定政制方案

4.3.1 有意見認為，進行民意調查，便可得知應採用哪一個指導原則，採取哪一個方案作為基礎，按此再"捨短取長"，便可較易獲得港人普遍接納的方案。

4.3.2 有意見反對用民意調查方式來決定採用哪一個方案為基礎。因為有時"多數"的意見雖具有理由，但還需天時、地利、人和配合，才可以得到實現。

4.3.3 另外，有意見認為，要待諮詢期完結或完成民意調查才作出妥協，恐怕為時已晚，未可趕及起草委員會政制專題小組會議前完成協調，再提出一個修訂的協調方案。

5. 達成協調的必需條件

5.1 目標一致

持不同政制方案的人士在實現"一國兩制"、保持繁榮穩定等根本問題上，是沒有分歧的。加上大家對政制問題已經過一段很長時間的討論，對彼此在政制問題上的基本態度和主張已有充分了解，對彼此能夠接受什麼也已心中有數。因此，在這情況下妥協就應是一個"為與不為"的問題，而不是"能不能"的問題。

5.2 承認協調的需要

要達成有效的協調，必須爭取各方面都承認有協調的需要。協調應是所有有關方面共同的事，如果有任何一方面不承認有協調的需要或不願意根據現實情況進行協調，便會導致缺乏建設性的過激"對抗"。

5.3 不可寸步不讓

各方案倡議人，尤其"一九零方案"及"工商專業界諮委方案"，寸步不讓是行不通的。目前最大的可能是不完全採用其中一個方案。因為是若只採用某一方案，結果就是其他所有方案或意見均會被拒諸門外。這亦是協調呼聲高的原因。

5.4 盡量抑制"對抗"的因素

現實政治的發展，總會有一些過激"對抗"的成份出現。但香港的情況特殊，人們不應對這些成份加以肯定或鼓勵。當各種不同傾向的社會勢力在政治層面爭取權益時，不可能完全不發生任何"對抗"，問題是要自覺地將所謂"對抗"的因素盡量抑制，比較合理地約束在適度的範圍內。何謂"適度對抗"？就是香港這條"船"在客觀上是確實比較脆弱的，如果將"船"弄翻了，那就甚麼也談不上了。因此，無論如何，不同政見人士多方面積極且廣泛的"對話"是必須的，較為顯著的協調精神更是必要的，"對話"也應該公開，這才有助於各政見人士及市民大眾對各建議的了解。另一方面，對中央人民政府也不應先存敵對態度，而應與內地官員多些對話，盡量溝通，以致互相更為了解。

6. 協調時應注意的原則

6.1 有意見認為，協調是需要的，但在協調過程中必需遵照一些原則(有關一般設計整體政治體制的原則見“香港特別行政區政治體制的一些整體問題”專題報告第一部分)：

6.1.1 不要為妥協而妥協。

6.1.2 必須以某指導原則為妥協基礎，而不能在各方案中隨便抽取部分內容拼合而成。

6.1.3 協調應是有目標的協調，例如避免某些情況出現，“工商專業界方案”的倡議人希望避免的是政黨政治及對抗性政治；而“一九零方案”的倡議人則希望避免獨裁政治，以令削弱某職位的權威性及認受性。

7. 協調的重點問題

7.1 對政制的各種建議，分歧主要環繞在行政長官的產生、立法機關的產生兩個問題上。在協調這些分歧時，主要得解決下列三個問題：

7.1.1 政制的起點

香港特別行政區成立後，新的政治制度開始時的形式，應該是怎樣的？具體來說，行政長官產生的方法，一九九七年時應採用怎樣的方案？立法機關的產生，在一九九七年時又應有怎樣比例的混合選舉？

7.1.2 政制發展的目標

在一定的時間後，政制應進一步發展到甚麼程度？亦即在一定的時間規限下，或在一定的發展規限下，行政長官與立法機關的產生方法，應有怎樣的發展目標？

7.1.3 政制發展的規限

應以甚麼指標，來決定政制發展快慢的步驟；使政制能從起點，漸漸改變而達到目標？有關這方面的建議，主要有兩個提議：

(甲)時間表方法——以一定的時間規限，指定政制的發展過程。

(乙)引發點方法——以一個或一些反映社會政治發展的機制為指標。當這些指標達到某一指定標準時，政制就向前演進，其快慢視乎社會的發展而定。

8. 協調方案

8.1 各不同政見的人士所持意見雖然不同，但他們認為他們之間已有兩點共識，其一就是以民主為發展的最終目標，並以一人一票選舉來體現民主；其二就是按循序漸進的步伐來發展。然而這兩點共識在內容上也有不少分歧的理解及懸而未決的問題。

8.1.1 以民主為目標

8.1.1.1 香港特別行政區的政治體制最終應達致民主的目標，並以一人一票為最終的選舉方式，但對“民主”的理解，各政見人士也有不同，例如在有既定發展程序方案中的“起步點”，

怎樣才算是“可接受”的較低民主水平呢？有意見認為，大選舉團的選舉是屬變相委任，完全不合民主原則，且認為這方案的提議人雖說贊同以民主為目標，但事實却没有誠意；支持大選舉團的人當然認為他們的方案符合民主原則，只是較穩健而已。

8.1.1.2 另一方面，最終目標雖說是一人一票選舉，但對提名方式卻未有一致意見，例如行政長官的産生，究竟是没有提名限制的普及直選，還是由立法機關或大選舉團提名等，尚未有結論；至於立法機關的産生是否以百分之一百直選為發展程序的終點呢？這也是未有共識的。

8.1.2 循序漸進的發展

按徵求意見稿第四十五條及第六十七條，行政長官及立法機關的産生方法“…可根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則予以變更。……”各政見人士均十分贊同應“循序漸進”發展政制，但同樣地，他們對循甚麽“序”及漸進的“步伐”亦有不同的看法。

8.2 没有既定發展程序

8.2.1 這個方法主張在基本法内不訂明將來政制發展的步伐，而是按將來客觀的社會、政治、經濟環境的發展作出修改。具體的建議有三：

8.2.1.1 由將來立法機關根據當時環境的發展及需要决定何時及如何修改；

8.2.1.2 第一屆先推行大選舉團選舉，第二屆才作檢討，决定是否可採用直選；

8.2.1.3 在基本法内規定每十年有一次政制檢討，然後再决定應如何修改。

8.2.2 這方法的好處在於真正按當時環境决定應有的變更，適合不斷變遷的社會、經濟、政治環境，並避免了現在的人為將來的人定下其政治架構的不公平現象。

8.2.3 但其缺點是没有一個肯定的發展步伐讓人們去跟隨，因而引起信心的問題，懷疑没有具體發展的承諾會變成無限期的延遲民主政制，因為由一個並不民主的政府去决定何時推行民主制度是很困難的，既得利益者不會願意放棄他們的既得利益。

8.3 有既定發展程序

8.3.1 在基本法内訂明甚麽時候應進一步引入民主成份及何時可發展至最終的目標，具體的方案有二，其分別在於决定步伐的因素：“引發點”方案就是以市民的投票率决定，而“時間表”方案則是以屆數來决定發展的步伐。其共同點則是開始時選取一個民主水平較低的“起步點”，然後循一定程序，逐漸發展至民主的目標。

8.3.2 “起步點”

“起步點”的建議者多以其本身方案為“起步點”，而以最終一人一票選舉為目標。起步點的建議有以大選舉團方案為基礎，亦有以“百分之五十直選”為起點，各方案倡議人均認為其方案是最合適的起步點。

8.3.2.1 大選舉團

(甲) 贊成用“大選舉團”為起點的意見認為，這種選舉方式在開始時是最穩健的。開始時保守一點可以令社會穩定，然後逐漸發展致民主政制，這才是真正循序漸進。起步點低，

有利於政制穩步發展，這符合香港的實際情況。如果開始時已具高民主水平，對會穩定性沒有好處，亦會造成過劇的轉變和出現社會動盪，這不是真正的循序漸進。

(乙) 反對以"大選舉團"選舉為起點的意見認為，大選舉團選舉本身實屬委任類別，而非間選，難以漸進至民主的一人一票選舉。

(丙) 有意見認為，如果真的以大選舉團選舉行政長官為起點，則必須有以下改變作為條件：

①提名程序不能由一個特別的提名委員會控制，應開放成為由大選舉團內至少五十名成員提名，然後再由大選舉團選舉；及

②大選舉團的成員本身應由市民選出，而大選舉團亦應接受公眾及媒介的監察。

8.3.2.2 百分之五十直選

(甲) 贊成用百分之五十直選為起點的意見，認為其方案已是一個協調性方案，難以再降低其直選成份。香港現正逐步發展直選，立法局於一九九一年開始有直選成份，到一九九七年，全港性直接產生立法機關成員的比率應有條件擴大至百分之五十。

(乙) 但反對者卻認為，不應在香港的政治環境成熟前實行擴大直選比率，以致產生對抗性的政黨政治，危及香港的平穩過渡及安定繁榮。

8.3.2.3 第一屆政府的產生

協調方案本身也是發展性方案，主張第一屆或開始的幾屆特別行政區政府的產生辦法有別於以後的產生方法，因此涉及第一屆政府的產生。有關第一屆政府產生辦法的建議不少，除附件一建議用"推選委員會"產生第一屆行政長官和立法機關外，亦有如"匯輯"附件一的建議，由香港特別行政區第一屆政府選舉團產生行政長官並負責第一屆立法機關的選舉程序；另外亦有"直通車"的建議。這等建議都直接影響協調方案的"起步點"。

(有關第一屆政府產生的討論另見專題報告)

8.3.3 一定程序後的目標

各政見人士均認同應以民主為發展目標，並以一人一票選舉為最終的選舉方式，但他們對民主的理解又很不同。雖說是最終以一人一票選舉體現民主，但就行政長官的產生過程，是沒有提名限制的普及直選，還是有提名限制的普及直選，仍未有定論。若有限制提名，還有一個由十分之一立法機關成員提名，還是由大選舉團提名的問題。至於立法機關的產生，也未有明確是否百分之一百由普及直選產生。

8.3.4 "引發點"方案

8.3.4.1 具體建議

最具體的"引發點"方案由工商專業界諮委提出。他們認為一九九七年以大選舉團方式選舉長官。一九九七年後，若有以下三個條件，行政長官便可由一人一票選舉產生：

(1) 立法機關選舉投票人數達到具資格選民數目一半；

(2) 立法機關成員三分二通過；

(3) 行政長官同意。

第一點就是所謂的“引發點”，這是以投票率作為市民政治意識成熟的指標，若投票人數達致具資格選民數目的一半，則顯示市民的參政慾望及社會政治條件成熟。而經立法機關及行政長官的通過則只於第一次出現引發點。若第一次出現時未獲立法機關或行政長官通過，第二次出現引發點時，將自動實施一人一票選舉行政長官的方式。至於立法機關，則應在引進一人一票選舉行政長官時，重新研究立法機關的組成及選舉方法。這時香港應實施所有選民必須依法投票的做法(complusory voting)。

8.3.4.2 “引發點”方案的優點

這個方案的好處是肯定了甚麼時候可以引進更大程度的民主體制，並且有一客觀環境的量度標準以測度當時社會的政治成熟程度，還可肯定地知道在引進民主政制時不會有反效果，不會出現社會不穩定的局面。

8.3.4.3 對“引發點”方案的批評意見

(甲) 反對者認為，這三個條件太苛刻，難以實現。如第一點，百分之五十的投票率實在定得太高，像英美等民主國家，投票率也只徘徊於百分之四十左右。（例如美國一九八零年總統選舉，投票率只佔合資格選民中47.4%，一九八二年國會選舉更由於缺乏全國知名的候選人，吸引不到公衆的注意，投票率只有28%；一九八四年總統選舉才回升到47.7%）

(乙) 以“具資格選民”為基礎比“已登記為選民”為基礎更為苛刻，因為有資格投票及實際登記選民人數可以有很大差別，尤其在接近一九九七年時，移民潮將令不少有資格投票的選民離港，這對投票率的高低有很大的影響。

(丙) 以投票率作為衡量政治成熟的唯一指標也不甚準確，因為在某些情況下，如市民認為無選擇或認為制度不好，就算政治意識成熟者也不去投票。因此起步時的制度不民主，可能影響市民的參政慾望，甚至投票慾望，如果只有百分之二十五直選議席，市民可能覺得投票無意義而不去投票。

(丁) 至於第二、三點，要立法機關及行政長官通過，亦是沒有可能的事，因為由“非民主”方式選出來的立法機關成員及行政長官，這些“既得利益者”是不會輕易放棄他們的既得利益而贊成一人一票的普選的。

(戊) 有意見認為，“引發點”的本質並非作為測試本港市民公民意識的準則，而只能作為應否有直接選舉立法機關成員，及間接被視為對行政長官應否由一人一票方式產生的意向支持。但如果認為立法機關直接選舉的投票率可以等同市民對行政長官應以一人一票方式產生的支持程度，這想法是有問題的。因為一個支持行政長官由一人一票方式產生的市民，會基於不同理由，例如對所有候選人的政綱和形像不滿，或對當時立法機關的表現或組合失去信心，而放棄投票；相反，一個反對行政長官由一人一票方式產生的市民，亦可以因為有相熟的候選人力邀投票支持，或者考慮到本身的政治利益，而參與投票。因此若要尋求一個清楚準確的民意準則，最直接的方法就是單以此為題，舉行全民投票。

8.3.4.4 對“引發點”方案的修改建議

有意見建議“引發點”的條件應作如下修改：

(甲) 佔“具資格選民數目”改為佔“登記選民數目”，或將“引發點”的百分比降至極低；

(乙) 參考“政治參與”和“社會政治條件”成熟國家選民之投票率，對上述兩者作出修改；

(丙) 引發點應以任何一次區議會、市政局或立法局選舉的投票率作準；

(丁) 取消需要“行政長官同意”一項。

另有意見認為，即使有“引發點”作為機制，也會令政制有急劇轉變，由大選舉團突然過渡至沒有限制提名的一人一票普選方式產生行政長官，不是真正的循序漸進。

8.3.4.5 對修改建議的批評意見

(甲) 有意見認為“時間表方案”比較好。

(乙) 亦有反對者認為，這方法會對未來政制發展起“催生”作用，因為可能在時機還未成熟時，由於基本法時間表的規定，而加速政制發展。

(丙) 另有意見認為，若首幾屆由以功能團體為基礎的大選舉團方式來選舉行政長官，會局限政黨等跨職業團體的發展，而一人一票的普選是需要社會參與及其他環境配合的，故這種機械性的銜接做法未必可行。

9. 各方案就協調作出的回應及修訂

9.1 “一九零方案”

“一九零方案”倡議人認為其方案本身已是協調方案，所以不需要修改，但部份“一九零方案”支持者則認為若要達致與其他方案的協調則只可有如下的修改。

9.1.1 行政長官的產生：

(1)由立法機關選舉行政長官。

(2)如立法機關以民主的一人一票選舉產生，這方案可以接受。但若功能組別在立法機關佔很大比率，就不贊同由這類的立法機關選舉行政長官。

9.1.2 立法機關的產生：

9.1.2.1 不支持功能團體佔立法機關議席一半或以上比率的。若要擴大功能團體的比率，最多只可擴展至三分之一，而且是在直選議席佔三分之二之下才可接受。

9.1.2.2 取消“選舉團”間接選舉的議席，由擴大直接選舉議席比重去取代，或由擴大功能團體間接選舉議席比重去取代。取消“選舉團”間接選舉的原因是分區進行的直接選舉，與“選舉團”間接選舉在以地區作基礎的意義上重疊，且直選產生的議員更符合反映基層民意的功能，及向市民負責的原則。但完全由擴大直接選舉議席比重去取代“選舉團”間接選舉議席，被接受的機會甚微，故建議擴大功能團體間接選舉議席比重到百分之四十至百分之五十

9.2　"工商專業界諮委方案"

在要求協調的呼聲下，此方案倡議人將其方案修改如下，並建議以此作為協調之基礎。

9.2.1　行政長官的產生

9.2.1.1　在"引發點"出現後，並經立法機關及行政長官通過便可由一人一票選舉產生行政長官。

9.2.1.2　在"引發點"出現前仍用大選舉團產生行政長官。

9.2.1.3　大選舉團的組成有如下的改動：

(甲) 宗教、教育界分開為兩個界別；

(乙) 取消法定及永久性非法定團體的界別，因為這些團體所代表的功能大部份在其他界別內得到照顧；席位撥給教育、勞工及專業界別。

(丙) 行政長官候選人"提名委員會"的組成作如下的改動：

(i)在"提名委員會"二十位成員之外，增加最多十位立法機關成員進入"提名委員會"；或

(ii)將立法機關組別從大選舉團中刪除，然後將"提名委員會"一半席位給予立法機關成員。

9.2.2　立法機關的產生

修改由大選舉團選出百分之二十五立法機關成員候選人的提名方法。

9.2.2.1　提名委員會由三十人組成，行政長官及立法機關主席為當然委員。

9.2.2.2　由於利益衝突，立法機關成員不應參加立法機關選舉提名委員會。

9.2.2.3　其餘二十八名提名委員由大選舉團互選產生。

9.3　魯凡之方案（以查良鏞方案為基礎）

以"行政長官提名委員會"產生行政長官，但對委員會的組成應有所修改：

9.3.1　行政長官的產生

9.3.1.1　減少有利於工商界的設計安排，避免造成工商界擁有變相政治特權，以達致階級利益及政治較平衡；

9.3.1.2　大幅度地提高立法機關成員在委員會的絕對數額和相對比重，從而使行政長官候選人以致直接選舉出來的行政長官，受立法機關成員支持的比率增加，使行政權與立法權的相對協調有較大的可能。

9.3.1.3　人數為一百二十人，包括所有立法機關成員及所有香港區的全國人大代表、全國政協委員為委員會成員。好處有三：

(甲)　立法機關成員均進入提名委員會，並佔委員會成員總數一半或以上，在這情況下被通過提名的行政長官候選人，應得到立法機關成員的多數支持或接受，有了這先決條件，在進行一人一票選舉時，不管選出哪一位候選人當行政長官，都是可以得到立法機關的多數議員支持或接受的，從而保証了立法權與行政權的相對較大協調。

(乙) 人大代表與政協委員是中央建制的成員，讓他們參與提名行政長官，目的是反映中央對候選人的接受與否。有了這個制衡，最後選出來的行政長官，基本上便不會是中央難以接受的人物。

(丙) 由於立法機關成員的組合，已作了尋求階級利益平衡及政治平衡的設計安排，由這些人士組成委員會，在通過提名行政長官的候選人時，客觀上亦會經過尋求階級利益平衡及政治平衡的折衷篩選，有較大可能產生大體上被社會各階級、階層所共同接受的人物成為候選人，將這樣的候選人提交全港選民進行一人一票直接選舉，也有較大可能得到多數選民的支持或接受。

9.3.2 立法機關的產生

9.3.2.1 由直接選舉及功能團體間接選舉兩種方式產生立法機關成員是一種比較簡單的方法。

9.3.2.2 雖然地區性直接選舉議席比率只有百分之二十五，但若連功能團體內一人一票直選的議席計算在一起，便會明顯高出百分之二十五，然而地區性直接選舉議席比率仍嫌偏低，應提高到百分之三十五至四十左右。功能團體、各界別法定團體選舉的議席中，提出工商界（佔百分之三十）之比率雖已不是太不平衡，但若能改為各佔百分之二十五應更平衡及較能體現社會大多數居民之利益。

9.4 "鍾逸傑方案"

9.4.1 行政長官的產生

9.4.1.1 第一、二屆可由大選舉團選出行政長官，當大家的政治意識提高及參與程度增加時，可轉由普選產生行政長官。

9.4.1.2 在大選舉團選舉中，提名程序不能由一個特別的提名委員會控制，而應開放提名程序，例如，由大選舉團內五十名成員提名，然後再由大選舉團選舉。

9.4.1.3 大選舉團的成員本身應由市民選出，而大選舉團亦應接受公眾及傳播媒介的監察。

9.4.2 立法機關的產生

9.4.2.1 初時由直接選舉、功能團體選舉和大選舉團選舉三種方式選舉立法會議，而各佔平均的席位，例如各佔二十五席。

9.4.2.2 最後，直選席位可增至佔三分之二，功能團體佔三分之一。

9.5 "三十八人方案"

9.5.1 行政長官的產生

9.5.1.1 由提名團提出三位候選人，由全港一人一票選舉產生。

9.5.1.2 提名團四分之三的成員由職業分組選舉產生，另外四分之一是人大代表、政協委員及立法機關成員。

9.5.1.3 職業分組分為三大組，即工商、專業、及基層勞工各佔其中的三分之一。

9.5.2 立法機關的產生

三分之一席位由分區直選產生，另三分二由職業分組選舉產生。

9.6 “王國興方案”

9.6.1 行政長官的產生

9.6.1.1 由“政治協商議會”接受和審定行政長官候選人提名，由全港一人一票選舉產生行政長官。

9.6.1.2 行政長官候選人須獲若干各界知名人士或社團出任提名人，經“政治協商議會”審定接納後，方可參選。

9.6.1.3 提名人由下列等額的各界知名人士或社團出任：

金融、工商業、專業、勞工、地區基層、公務員、教育、宗教；暫定各界別的提名人是三位，即共二十四位提名人。

9.6.1.4 “政治協商議會”的組成：

(甲) 由香港各界人士代表組成，人數不超過六百；

(乙) 義務服務，任期五年；

(丙) 成員包括原立法機關、區域組織的代表、人大代表和政協委員的代表、工商和金融界的代表、專業團體代表、勞工團體、宗教團體代表、社會和慈善服務機構代表、街坊團體代表、小販團體代表等。代表成員由各界別用自行決定的選舉方式產生。

“政治協商議會”的職能：

(i)促進香港各界和各階層人士的溝通、聯繫和協商；

(ii)評議香港特別行政區政府長遠的施政方針和政策。但絕對不介入特區政府具體的行政、立法、司法的事務；

(iii)接受和審定香港特別行政區行政長官候選人提名；

(iv)在“政治協商議會”內選舉三分之一立法機關成員。

9.6.2 立法機關的產生

9.6.2.1 人數以各方案的折衷作取向。

9.6.2.2 三分之一成員按全港人口均分為若干選區，由全港市民一人一票分區直選產生。

9.6.2.3 三分之一成員由功能組別選舉產生。

9.6.2.4 三分之一成員由全港各界人士組成的“政治協商議會”選舉產生。

9.6.2.5 合資格選民只能選擇其中一個方式參加選舉或成為候選人。

10. 結語

10.1 综上所述，各界對協調政制方案的建議，有贊成的意見，亦有反對的意見，但無論如何，若要協調各方案的提議人便要有真正的妥協態度，互諒互讓。目前對政制的意見分歧雖多，但

也有兩點基本是相同的，就是以民主政制為最終的發展目標，並以循序漸進的步伐發展政制。按這兩個共通點，便發展了三類協調性的方案建議：

10.1.1　沒有既定發展程序，只按客觀的環境逐漸發展至民主的政體，因此基本法內無需載明發展的步伐；

10.1.2　有既定發展程序，而以投票率作為量度市民的政治成熟程度，並作為引入一人一票選舉引發點；

10.1.3　有既定發展程序，而以屆數規定逐步發展的步伐，因此基本法內應寫明確實的發展時間表。

10.2　三類協調方案都牽涉以下幾個有待解決的問題：

10.2.1　各方案均認同應循序漸進發展，起點可較保守，逐漸發展至民主的目標。但問題是起步點的民主程度應是怎樣呢？應以哪個選舉方式為基礎呢？

10.2.2　對逐步發展步伐快慢的看法不同。應以甚麼作為步伐快慢的根據呢？由將來立法機關作決定，或是以投票率作為機制？

10.2.3　最終發展的目標應是民主政制。但甚麼才算是民主呢？以一人一票選舉行政長官是否設有提名限制呢？立法機關又是否全以直選產生呢？

基本法（草案）徵求意見稿
以外的政制方案建議

——— 目錄 ———



1. 前言

1.1 在基本法（草案）徵求意見稿諮詢期中，出現了除徵求意見稿附件一和附件二以外的政制方案和政制意見。本報告的目的是把這些方案和建議整理出來。

1.2 本報告中的整體方案，是指提供意見人士一併提出行政長官的產生辦法和立法會議的產生辦法的建議，而兩者彼此間有密切的關係。至於個別意見，則是指提供意見人士單就行政長官的產生辦法或立法會議的產生辦法提出建議。其中有些方案及意見，並不是新的構想，但因為並未包納在基本法（草案）徵求意見稿內，故在諮詢期內，再次有人提出來，希望起草委員會在制定政制時考慮。

2. 整體方案 -- 行政長官和立法會議的產生辦法方案 （共十二個）

2.1 方案（一）

建議組成"政治協商議會"，採用一攬子方法產生立法會議和行政長官。

2.1.1 "政治協商議會"的組成

2.1.1.1 由香港各界人士代表組成，人數不超過六百。

2.1.1.2 義務服務，任期五年。

2.1.1.3 成員包括原立法機關、區域組織的代表、人大代表和政協委員的代表、工商和金融界的代表、專業團體代表、勞工團體代表、宗教團體代表、社會和慈善服務機構代表、街坊團體代表、小販團體代表等。代表成員由各界自行決定的選舉方式產生。

2.1.2 "政治協商議會"的職能

2.1.2.1 促進香港各界和各階層人士的溝通、聯繫和協商；

2.1.2.2 評議香港特別行政區政府長遠的施政方針和政策，但絕對不介入特別行政區政府具體的行政、立法和司法的事務；

2.1.2.3 接受和審定香港特別行政區行政長官候選人提名；

2.1.2.4 在"政治協商議會"內選舉三分之一立法機關成員。

2.1.3 行政長官的產生

2.1.3.1 "政治協商議會"接受和審定行政長官候選人提名，由全港一人一票選舉產生。

2.1.3.2 行政長官候選人須獲若干各界知名人士或社團出任提名人，經"政治協商議會"審定接納後，方可參選。

2.1.3.3 提名人由下列等額的各界知名人士或社團出任：金融、工商業、專業、勞工、地區基層、公務員、教育、宗教；暫定每界別的提名人是三位，即共二十四位提名人。

2.1.4 立法會議的產生

2.1.4.1 人數以各方案的折衷作取向。

2.1.4.2 三分之一成員按人口將全港均分為若干選區，由全港市民一人一票分區直選產生。

2.1.4.3 三分之一成員由功能組別選舉產生。

2.1.4.4 三分之一成員由全港各界人士組成的“政治協商議會”選舉產生。

2.1.4.5 合資格選民只能選擇其中一個方式參加選舉或成為候選人。

2.2 方案（二）

2.2.1 行政長官的產生

2.2.1.1 行政長官由立法會議協商提名，由選舉人選舉產生，由中央人民政府任命。

2.2.1.2 行政長官候選人的提名，須得立法會議成員最少二十人聯署。

2.2.1.3 每位立法會議成員在同一次選舉中只能提名一人為候選人。

2.2.1.4 候選人須獲全體選舉人一半以上票數贊成，才能成為候任行政長官。

2.2.1.5 候選人多於一人時，如在第一輪投票時沒有一位候選人取得超過一半的選票，須進行第二輪投票；惟有兩名票數領先的候選人可進入第二輪投票。進行第二輪投票時，如仍未有候選人取得超過一半的選票時，選舉中止，重新提名。當候選人僅得一人時，如在投票時未能取得一半的選票，選舉中止，重新提名。

2.2.1.6 中央人民政府諮詢香港特別行政區基本法委員會的意見，任命行政長官。

2.2.2 立法會議成員的產生

2.2.2.1 立法機關成員共六十人，其中三分之一由“功能組別”的法定團體按定額選舉產生，三分之一由“區域組別”的法定團體和選區按定額選舉產生，三分之一由“政策組別”的法定成員互選產生；每一個候選人只能在一個選舉組別中作為候選人。

2.2.2.2 “功能組別”共有十個選舉界別：商界、工業界、金融財務界、勞工界、教育界、社會服務界、醫務界、法律界、工程界、傳播界，每個界別選舉兩人成為立法機關成員。

2.2.2.3 “區域組別”共有九個選區和一個特別組：港島佔兩個選區，九龍佔四個選區，新界佔三個選區，特別組為市政局和區域市政局。每個選區和特別組選舉兩人成為立法機關成員。

2.2.2.4 “政策組別”的法定成員是：所有在任司級、署級官員；所有在任香港特別行政區全國人民代表大會代表；所有在任政府諮詢組織主席。政策組別選舉二十名成員為立法機關成員。

2.2.3 選舉人的產生辦法

2.2.3.1 選舉人由功能組別、區域組別和政策組別各自選舉代表二百八十人組成。立法機關成員不能同時出任為選舉人。

2.2.3.2 功能組別的選舉界別、區域組別的選區和特別組，各自選出二十八名選舉人。政策組別成員互選二百八十人為選舉人。

2.2.3.3 選舉人在完成行政長官選舉後自動解散。

2.3 方案（三）

2.3.1 行政長官的產生

2.3.1.1 行政長官候選人須為登記選民，人數不超過一百，一半由功能團體選民提名，一半由一般選民提名。

2.3.1.2 透過功能團體選民提名的行政長官候選人，須得到二十名或以上選民提名；透過一般選民提名的行政長官候選人，須得到一百名或以上選民提名。

2.3.1.3 若行政長官候選人超過一百，則在各職業界別或地區票選。

2.3.1.4 行政長官候選人必須在參選時同時提交三位主要副手即政務司、律政司和財政司的名單，當行政長官獲選時，這三位副手亦將同時獲得任命。

2.3.1.5 全港以一人一票普選方式從行政長官候選人中選出三位，交中央人民政府用協商方式委任其中一人，出任行政長官。

2.3.2 立法會議的產生

2.3.2.1 成員為六十至八十位，全由直選及間選產生。

2.3.2.2 間選應以功能團體（包括工商界）選出六成的立法會議成員。

2.3.2.3 普選則選出四成的立法會議成員。

2.3.2.4 立法會議主席由立法會議成員互選產生。

2.3.3 行政長官與立法會議關係

2.3.3.1 除基本法（草案）徵求意見稿內列明的職權外，立法會議可對行政長官投不信任票，以作制衡。

2.3.3.2 行政長官可在不信任票案通過前解散立法會議，亦可在通過後，拒受不信任票而解散立法會議。

2.3.3.3 行政長官任內只可解散立法會議一次。

2.3.3.4 在解散立法會議後，如果問題仍未解決，行政長官或立法會議可訴諸全民投票。

2.4 方案（四）

2.4.1 行政長官的產生

2.4.1.1 由一個以永久性居民組成和具廣泛代表性的大選舉團選出行政長官。

2.4.1.2 行政長官經大選舉團選出後，必須經全港市民用一人一票的方式予以確認。

2.4.1.3 確認的方式是讓全港市民以投反對票的辦法進行，如反對票超出選民總數的四分之一，中央人民政府不作出任命，並指示大選舉團重選和全港選民再作確認。

2.4.2 立法會議的產生

2.4.2.1 立法會議成員由四種方式產生。

2.4.2.2　功能組別選舉產生百分之四十五成員。

2.4.2.3　區域性直接選舉產生百分之二十五成員。

2.4.2.4　大選舉團選舉產生百分之十五成員。

2.4.2.5　政策性組別（包括有所在任司級、署級官員；所有在任香港特別行政區全國人民代表大會代表；所有在任政府諮詢組織主席和行政會議中的社會人士〔包括行政長官〕。如全國人大代表同時為立法會議成員者，則該代表就喪失選舉權，但保留被選舉權。）選舉產生百分之十五成員。

2.4.3　香港特別行政區政制檢討

2.4.3.1　行政長官的產生辦法和立法會議的產生辦法，必須每四屆重新檢討。

2.5　方案（五）

2.5.1　行政長官的產生

2.5.1.1　行政長官經由提名團提出三位候選人，由全港一人一票選舉產生，由中央人民政府任命。

2.5.1.2　提名團由一百二十八人組成，其中九十六席由職業分組選舉產生，三大組職業組別各佔三十二席；全國人民代表大會香港代表、全國政協委員互選佔十六席，立法會議成員互選佔十六席。

2.5.1.3　三大職業組別為：

（甲）第一大組包括商界、工業界、銀行界和其他僱主；

（乙）第二大組包括專業人士和行政管理人員；

（丙）第三大組包括各行業勞工界和非從事經濟活動人士。

2.5.2　立法會議的產生

2.5.2.1　三分之一立法會議成員由分區一人一票直選產生。選民在登記時，各按其住址編入一個選舉地區。每一選民只參加已登記的地區選舉。

2.5.2.2　全港分為八至十個選舉地區，各選區的選民人數相等。

2.5.2.3　地區選舉的候選人，由地區內選民若干人聯合提名，候選人不須屬於該選舉地區。

2.5.2.4　三分之二立法會議成員由職業分組一人一票選舉產生。

2.5.2.5　職業分組選舉的候選人，由選舉組別內的選民若干人聯合提名，候選人不須屬於該職業組別。

2.5.2.6　所有選民進行登記時，各按其主要職業，劃入一個職業組別，每一選民經登記為某一職業組別成員後，只能參加該組別的職業分組選舉。

2.6　方案（六）

2.6.1　行政長官的產生

2.6.1.1　由本港各界人士代表組成一約六百人的提名選舉團，其成員包括立法會議成員、區域組織代表、永久性法定和非法定團體的代表和各類功能團體的代表。

2.6.1.2 提名選舉團內各社團和組織，可按內部規定，以民主程序選出其代表，但每位代表不能兼多個組織的代表；提名選舉團當選舉完成便即解散；成員必須無犯罪記錄，無不良嗜好和無黑社會關係。

2.6.1.3 提名選舉團商議提名不少於五位候選人，候選人可以是提名選舉團成員，但不能讓所有候選人均為提名選舉團成員。

2.6.1.4 提名選舉團成員一旦成為候選人，便要退出提名選舉團。候選人經現任行政長官審核簽署贊同。候選人名單經中央人民政府審核簽署同意。

2.6.1.5 全港有選舉權的公民，以一人一票方式選出行政長官，但候選人須得到超過百分之二十五全部選票才算合法當選。

2.6.1.6 若第一輪選舉中出現相同票數情況，亦須進行第二輪重選。若候選人的選票少於百分之二十五，則以獲選票最多的首三名候選人進行第二輪重選。第二輪選舉由提名選舉團以一人一票方式選舉行政長官，候選人應得到超過百分之四十選票才算合法當選。若在第二輪選舉中，候選人的選票未能超過百分之四十，則以獲選票最多的首兩名候選人進行第三輪選舉。

2.6.1.7 第三輪選舉再由提名選舉團以一人一票方式選舉行政長官，獲選人應得到超過百分之五十選票才算合法當選。若在第三輪選舉中，候選人的選票仍未能超過百分之五十，這次選舉便告無效，提名選舉團同時解散，然後重組提名選舉團，重新選行政長官。

2.6.2 立法會議的產生

2.6.2.1 立法會議由一百人組成，比例如下：

工商金融界	5％
專業人士	45％
勞工基層組織	20％
地區性基層組織	20％
各類社團組織	10％

2.6.2.2 立法會議候選人應得到最少一百人的提名，提名人的成份包括：

工商金融團體	10％
專業人士	30％
勞工	20％
地區性及街坊組織	25％
立法會議成員	5％
慈善服務機構	5％
社會服務機構	5％

2.6.2.3 提名人只可提名兩人為候選人，提名人須為香港合法居民、無犯罪記錄與無黑社會關係。

2.6.2.4 立法會議成員由全港合法和有選舉權居民以一人一票方式普選產生，但獲勝者須得到全部選票的百分之十五才算合法當選；若出現相同票數，應進行第二次投票，若該組候選人未能獲得合法的票數，便由該組獲最多票數的數名進行第二次投票。

2.6.2.5 在第二次投票中，現任立法會議成員以一人一票方式選出新立法會議成員，得多票者獲勝，再出現票數相同的情況，便再次由現任立法會議成員投票。

2.7 方案（七）

2.7.1 行政長官的產生

2.7.1.1 建議根據基本法（草案）徵求意見稿附件一方案一，作下列修訂：

(甲)把大選舉團宗教/教育界分開為兩個界別。

(乙)取消大選舉團的法定及永久性非法定團體的界別，把取消了的法定及永久性非法定團體界別的席位分配予教育、勞工及專業界別。

(丙)採用任何一種方法，提名行政長官候選人：

(i)在"提名委員會"二十位成員之外，增加最多十位立法會議成員進入"提名委員會"；

(ii)將立法會議組別從大選舉團中撤除，然後將"提名委員會"一半席位給予立法會議成員。

2.7.1.2 若立法會議選舉的投票人數達到合資格選民的一半時，可經由一人一票方式選舉產生行政長官。

2.7.1.3 當第一次出現上述情況時，是否採用一人一票方式選舉行政長官，則需由立法會議三分之二成員通過，並且獲得行政長官同意，才可施行。

2.7.1.4 當第二次出現立法會議選舉的投票人數達到合資格選民的一半時，一人一票選舉行政長官的方式，將自動實施。

2.7.2 立法會議的產生

2.7.2.1 建議根據基本法（草案）徵求意見稿附件二方案一，作下列修訂：

(甲)把大選舉團宗教/教育界分開為兩個界別。

(乙)取消大選舉團的法定及永久性非法定團體的界別，把取消了的法定及永久性非法定團體界別的席位分配予教育、勞工及專業界別。

(丙) 取消立法機關地域性直接選舉候選人的任何甄別程序，令參選更加開放。

2.8 方案（八）

2.8.1 行政長官的產生

2.8.1.1 行政長官候選人由五界別，包括"資本家"、"專業人士"、"人大、政協和廣東省政協"、"僱員階級基層人士"提名參選，以一人一票選出行政長官。

2.8.2 立法會議的產生

2.8.2.1 立法會議有一百一十位成員，有關的選舉事務由人大常委會屬下基本法委員會的選舉機關負責。

2.8.2.2 立法會議成員均分為五界別，即每界別有二十二位成員，包括“資本家”、“專業人士”、“人大、政協和廣東省政協”、“僱員階層基層人士”，由各界別選民選出的提名團選出候選人，再經一人一票方式選舉產生立法會議成員。

2.8.2.3 選民可跨界別投票，而每界別的候選人最多可達二百一十名。

2.9 方案（九）

2.9.1 行政長官的產生

行政長官由立法會議推選出來。

2.9.2 立法會議的產生

用混合選舉方法產生一個組織均衡的、能反映意會各階層利益的、代表香港整體的立法會議。

2.10 方案（十）

2.10.1 行政長官的產生

行政長官由立法會議成員互選產生，然後委出合適的立法會議成員出任部長，主理有關政策科。

2.10.2 立法會議的產生

由直接選舉、功能團體選舉和間接選舉各自選出相同數目的立法會議成員。

2.11 方案（十一）

2.11.1 行政長官的產生

行政長官和主要官員從立法會議產生。

2.11.2 立法會議的產生

最少有三分之二立法會議成員由直接選舉產生。

2.12 方案（十二）

2.12.1 行政長官的產生

行政長官由立法會議選舉產生。

2.12.2 立法會議的產生

2.12.2.1 立法會議由功能組別選舉和分區直接選舉產生。功能組別選舉以一人一票方式進行直接選舉，並使全港市民都納入功能組別選舉中，選出一半立法會議成員；分區直接選舉出另一半立法會議成員。

3. 行政長官產生辦法意見 (共十三項)

3.1 建議(一)

由顧問團提名三人，全港選民一人一票普選產生行政長官。

3.2 建議(二)

3.2.1 行政長官應公開提名，各類團體或一定數量的永久性居民均可提名合資格候選人。

3.2.2 候選人公佈政綱，舉行直選，選出行政長官。

3.3 建議(三)

3.3.1 行政長官的五位候選人由協商產生，經由全港市民以普選選出行政長官。

3.3.2 投票選民應超過登記選民的一半，而登記選民須超過合資格選民的一半，選舉方算有效。

3.4 建議(四)

採用一人多票選舉方法，合資格的選民在投票前須經一項政制知識測驗，所得分數以票數為代表，即若得一百分便有十票，選民可以把手上的票全部投給某位行政長官候選人，也可以依比重投給多名候選人。

3.5 建議(五)

由選舉團互選[illegible]十人組成提名委員會，提名委員會提名三位行政長官候選人，然後由全體選民以一人一票方式選出行政長官。

3.6 建議(六)

3.6.1 由立法會議、香港人大代表、市政局、區域市政局、鄉議局和全體區議員選舉產生三十人，組成“行政長官提名委員會”。

3.6.2 “行政長官提名委員會”提名三人為候選人，交由立法會議選舉產生，但候選人須獲三分之二立法會議成員投票支持，才算當選，若沒有候選人取得立法會議成員三分之二票數，則由行政長官提名委員會把三位候選人呈報中央人民政府，由中央人民政府委任。

3.7 建議(七)

由全港永久性居民普選產生一些特別行政區政府司級官員，其中一位司級官員出任行政長官。

3.8 建議(八)

若七成立法會議成員由直選產生，則可由立法會議選出行政長官。

3.9　建議(九)

立法會議推選三位行政長官候選人，再經全港市民一人一票選舉產生。

3.10　建議(十)

3.10.1 由大選舉團提名兩人交國務院審核，經全國人民代表大會常務委員會通過後，由本港居民以全民投票選出一人擔任行政長官。

3.10.2 若候選人得不到一半選票，則由大選舉團再提名。

3.11　建議(十一)

由士、農、工、商、兵五行業均佔一席而組成的中央集團互選主席，任行政長官。

3.12　建議(十二)

3.12.1 先由選舉團選出數名候選人，然後由本港市民以一人一票選出行政長官。

3.12.2 候選人的提名有三種方式：

(甲)獲最少十分之一立法會議成員提名；

(乙)由功能組別提名；

(丙)由區域組織或法定團體提名。

3.13　建議(十三)

由各功能團體選舉一名代表，代表再透過協商產生行政長官。

4.　立法會議產生辦法的意見　(共兩項)

4.1　建議(一)

4.1.1 選舉按香港、九龍、新界三個地區劃分，並按各區人口的分佈情況分配立法會議議席。

4.1.2 一九九七年後取消現有的委任議員名額二十席，把其中十席撥加港九及新界十大選區產生，其餘十席撥入功能組別，並應予漁業、農業、宗教界、傳播界及新界鄉議局各佔一席，餘下五席再按各界之實際功能及重要性予以分配或增加。

4.1.3 行政長官可提名司級官員，然後與立法會議成員協商產生委任官守議員。

4.2　建議(二)

立法會議成員全部由普及而直接的選舉產生。

5. 其他意見

5.1 行政會議與立法會議的產生

過半數行政、立法會議成員由全港合資格選民以一人一票直接選舉產生，而剩下的議席由各現有專業團體各提名三人，由全港合資格選民以一人一票選出各團體所提名的其中一人；而工商界則可得兩個席位。

6. 結語

本報告主要處理基本法(草案)徵求意見稿附件一和附件二以外的政制方案和意見。因政治體制本身引起了不少討論，本報告的部分內容或與“香港特別行政區政治體制的一些整體問題”和“政制方案的協調及建議”重覆，但本報告的重點是個別的具體建議。

部分方案和意見可能是不完整的，但亦反映了香港各界一些人士對這些方案和意見的看法。對起草委員會有關政制問題的最後決定有一定的參考價值。

香港特別行政區第一屆政府的產生辦法

——— 目 錄 ———



1. 前言

1.1 中國政府將在一九九七年七月一日恢復對香港行使主權，香港將成為中央人民政府轄下的特別行政區，實行高度自治，港人治港。隨著政治地位的改變，香港不少制度都要作相應的更改，其中包括影響深遠的政治制度。

1.2 一九九七年香港將由原來的殖民地政府轉變為特別行政區政府，有關香港特別行政區第一屆政府的成立牽涉範圍廣泛，其中包括香港的主權和治權的交接問題，中英兩國政府在過渡時期的作用，政府的性質等問題，均有待解決。

1.3 本報告主要羅列並分析在徵求意見稿諮詢期間，香港各界人士有關對第一屆政府產生的各種不同意見，其中包括“推選委員會”方式、“直通車”方式、和其他建議。

2. 第一屆政府產生過程中的主要問題

2.1 權力交接

2.1.1 在《中英聯合聲明》中，中華人民共和國政府聲明：“中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權。”而聯合王國政府亦聲明：“聯合王國政府於一九九七年七月一日將香港交還給中華人民共和國。”因此，權力的交接是英國首先將香港交還給中國政府，而中國政府恢復對香港行使主權後，為了維護國家的統一和領土完整，並考慮到香港的歷史和現實情況，根據中國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，然後再根據在《中英聯合聲明》中宣稱對香港的基本方針政策，給予香港特別行政區高度自治權，使香港享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

2.1.2 一般人對上述權力交接原則，沒有異議。但有意見認為，在權力移交過程中，中國對香港恢復行使主權，已經是主權最大的體現，因此不需要再强調權力交接必須經英國到中國，再由中國將高度自治權賦予香港，可以由英國在形式上將香港交還中國後，亦同時將管治權交給香港人，免去當中繁複的形式，亦減少中國從中干預香港的機會，以穩定香港人的信心。

2.2 中央人民政府的作用

2.2.1 在第一屆政府的產生過程中，中央人民政府起着怎樣的作用，是作主持、協助，還只是形式上的參與，這是一個值得關注的問題。

2.2.2 强調要體現中國主權的意見認為，中國對第一屆香港特別行政區政府的籌組必須要當主持的角色，比如第一屆特別行政區政府的籌備委員會要由人大設立，並由中國的主要官員當主任和其他重要職位。因為香港特別行政區是根據一國兩制而設立的，故在其組成的過程，就應該由中央人民政府主持，具體的工作也應有香港人的積極參與。

2.2.3 有意見認為，為了平穩過渡，香港特別行政區政府可以承接一九九七年前的香港政府，原立法局成員可以自動成為特別行政區第一屆政府立法會議的成員，以減少變動。

2.2.4 但提出體現主權論點的意見則認為，這是不合法理的。在一外國政府管理下產生的政治機構，不可能自動轉為中國主權下的特別行政區政府組成部份。這些前政府的成員，應通過實質性的程序，才能成為第一屆政府的成員。第一屆政府的成立是中國的內政，中國不能容許外國參與籌組事宜，縱然兩國基於友好關係和順利過渡的原則，互相協作，亦必需是基於中國的邀請。因此，提出一九九七年前立法局議員自動成為特別行政區立法機關成員的建議是不可行的，因為目前的立法局議是港英政府選出來的。

2.2.5 有意見認為，中國政府根據《中英聯合聲明》在一九九七年七月一日後恢復在香港行使主權，已經是主權的最大體現，而第一屆政府產生的各項具體事務，就不應再每每强調主權。因此中央人民政府不應堅持第一屆立法會議要經由中國主持的選舉產生，反對一九九七年六月三十日在任的立法局議員自動直接轉變成特別行政區立法委員。事實上，縱使一九九七年七月一日前後的立法委員一成不變地過渡，他們亦會在主權移交時重新宣誓效忠中國政府，這已體現了中國的主權。

2.3 第一屆政府的性質

2.3.1 第一屆政府因為是由“港英治港”到“港人治港”的過渡期政府，它所有的組識和籌備工作均在一九九七年六月三十日前進行，由於仍在英國管治下，其產生方法和組成有別於一九九七年七月一日後在中國主權下產生的特別行政區政府，故只適宜作臨時政府，其主要任務是從英國方面順利接管香港，及在接管後盡快產生正常的特別行政區政府。它負責香港的穩定過渡，繼續推展日常工作，但不作重大決定和改變，因此，第一屆政府任期不應太長，最好是一年至兩年。

2.3.2 從另一方面看，在香港一九九七年轉接期間有過多的變動（包括選舉）是不恰當的，因此，與其在一九九七年七月一日成立臨時政府，然後再在短期內重選正式政府，不如在構思第一屆政府的組成時，盡量找出一個完善而日後可依循的方案。若第一屆政府是由完善的選舉方式產生，選出的官員自然可以擔當正式政府的工作，因此不需要短期內重選，否則會擾亂社會正常而平穩的運作，不利社會發展。同時，以特別措施組成臨時政府，也可能違反《中英聯合聲明》有關行政長官由協商或選舉產生、立法機關由選舉產生的規定。

2.4 第一屆政府的任期

2.4.1 根據徵求意見稿附件三“香港特別行政區第一屆政府和立法會議的產生辦法”，“第一任行政長官的任期與正常任期相同”。第四十六條亦規定：“香港特別行政區行政長官每屆任期五年，可連任一次。”附件三亦提到“香港特別行政區第一屆（或臨時）立法機關成員的任期為兩年。”

2.4.2 根據現有的規定，第一屆行政長官任期為五年，立法機關成員的任期是兩年。兩者任期並不相同，而行政長官任期明顯比立法機關成員長，甚至橫跨兩屆立法機關的選舉。對第一屆政府任期的討論，涉及對此政府性質的不同建議。

2.4.3 根據附件二，第一屆行政長官和立法機關所扮演的角色並不相同。行政長官擔當的是正常行政長官的角色，故任期較長，但立法機關是臨時性的，旨在順利過渡，以期盡快產生第二屆立法機關。

2.4.4 有意見認為，第一屆政府（包括行政長官和立法機關）是臨時性的，其任期應該只是一至兩年。第一屆政府的主要工作是負責過渡的安排，不作任何重大的決定，故附件二的建議不恰當。因為行政長官任期過長，有違臨時政府的構思，而且行政長官五年任期會跨越兩任立法會議，强化行政長官的權力，影響立法會議的產生。除非行政長官任內有重大過失，否則他將可連任，長期控制政府，對社會極為不利。

2.4.5 有意見認為，第一屆政府應是正式政府，它的任期與日後各屆政府不應有分別。

3. 有關第一屆政府產生的基本原則

3.1 符合《中英聯合聲明》

3.1.1 有意見認為，《中英聯合聲明》雖然没有條文明確提及第一屆政府，但第一屆政府作為特別行政區政府的一部份，必須符合《中英聯合聲明》中有關政制的規定。

3.1.2 《中英聯合聲明》中有關特別行區政府的條文有第四條：“香港特別行政區政府由當地人組成。行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。主要官員由香港特別行政區行政長官提名，報中央人民政府任命。”附件一第一節亦有關於香港政府運作的具體說明：“香港特別行政區政府和立法機關由當地人組成。香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。香港特別行政區政府的主要官員（相當於“司”级官員）由香港特別行政區行政長官提名，報請中央人民政府任命。香港特別行政區立法機關由選舉產生。行政機關必須遵守法律，對立法機關負責。”這些具體方針政策，是組織第一屆政府時必須要依據的。

3.2 平穩過渡

有意見認為，香港由殖民地轉變為特別行政區，很多制度都需要更改，但為了保持社會穩定，所有改變都必須平穩而具連續性。但如何達致平穩過渡，各人有不同理解。立法機關在一九九七年七月一日不經任何選舉，所有立法局成員自動變為特別行政區立法機關成員，可以是平穩過渡的做法。亦有反對意見認為，安排妥善的選舉並不會影響民心，破壞穩定。

3.3 體現主權

《中英聯合聲明》中列明：“中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行

使主權。”中國恢復在香港行使主權是一件重要的事實，香港將因為其政治地位的改變而引起種種的社會改變，無可避免地反映中國擁有香港的主權的事實。但對於怎樣安排才算體現主權，則有不同意見。有意見認為，由中國主持成立第一屆特別行政區政府籌委會，並由中方主要官員當主任，這是主權體現的方式。但亦有意見認為，一九九七年七月一日前的立法局議員在自動過渡為特別行政區立法機關成員時，宣誓效忠中國政府，亦已經能體現中國的主權。

3.4 合乎法理

要保證第一屆政府能在一九九七年七月一日成立，有關籌備工作無可避免要在七月一日前，當英國仍統治香港時進行。當時，香港實行的仍是現有的香港法律，而基本法在香港仍未有合法地位。因此必須考慮在七月一日前怎樣依據基本法產生第一屆政府才不違法理。

4. 有關產生第一屆政府的建議

就第一屆特別行政區政府的產生方法，有三類主要的建議：

(1) “推選委員會”方式；

(2) “直通車”方式；

(3) 其他。

4.1 “推選委員會”方案

4.1.1 方案的要點

4.1.1.1 此方案建議在一九九七年前一至兩年內，由全國人大設立籌備委員會，負責統籌第一屆政府的產生工作。該委員會包括內地和香港成員。籌備委員會再籌組由香港各界人士組成的“推選委員會”。對此委員會的組成有不同意見。有建議包括工商金融界、專業人士、勞工基層，以及原政界人士。推選委員會以協商、協商後提名選舉、或其他方法產生第一屆行政長官，然後報中央人民政府任命。行政長官選出後，依法籌組第一屆政府。

4.1.1.2 在某些建議中，推選委員會亦負責選出第一屆立法機關成員。原立法局議員可作候選人，並不保証可以連任。但在另一些建議中，推選委員會只負責推選行政長官，立法機關另由選舉團或其他選舉方法產生。

4.1.1.3 這建議的討論焦點是“推選委員會”的產生、組成和運作。在此委員會的產生過程中，中央人民政府的控制有多大；其組成是否有足夠代表性；以及經由協商還是普選產生行政長官和立法機關等問題，均影響各方面對此方案的評價。

4.1.2 方案的類別

(1) “推選委員會”同時統籌行政長官和立法機關的產生；

(2) “推選委員會”只負責推選行政長官，立法機關另由選舉團和其他選舉方法產生；

(3) “推選委員會”只負責推選行政長官。

4.1.3　“推選委員會”同時統籌行政長官和立法機關的產生

4.1.3.1　查良鏞方案（見基本法(草案)徵求意見稿附件三中的方案）

4.1.3.2　對查良鏞方案“推選委員會”組成的不同建議：

(1)　新方案(一)

工商、金融界人士	15%
專業人士	25%
勞工、基層、宗教界人士	25%
原政界人士	30%
人大代表、政協委員	5%

(2)　新方案(二)

工商、金融界人士	30%
專業人士	30%
勞工、基層、宗教界人士	30%
原政界人士	5%
人大政協委員	5%

(3)　新方案(三)

工商金融界	33%
專業人士	33%
勞工、基層及宗教組織	33%
人大代表、政協委員	1%

(4)　新方案(四)

推選委員會中應加入

新界各鄉事會	15%
小巴行業團體	15%

(5)　新方案(五)

工商金融團體	30%
專業團體	30%
勞工團體	10%
宗教社會及慈善服務機關	15%
街坊組織、小販團體	15%

4.1.3.3　基本法(草案)徵求意見稿中“各專題小組的部份委員對本小組所擬條文的意見和建議匯輯”的方案( )及方案(一)。兩個方案的差別是方案( )建議由“顧問團”產生行政長官，而行政長官和行政會議亦可參與選出立法會議，但就“顧問團”的組成，卻沒有具體建議。

4.1.3.4　其他建議

(1)　新方案(六)

(甲)第一及第二屆行政長官由一個有廣泛代表性的“選舉委員會”選舉產生。選舉委

員會的成員約為三百人，其組成比例大致如下：

工商界、金融界代表	20%
專業界代表	20%
勞工界代表	15%
基層界別代表	10%
立法會議全體成員	20%
區議會、市政局、區域市政局代表	10%
香港區全國人大代表、政協委員的代表	5%

(乙)“選舉委員會”的功能組別代表分別由一人一票或一會一票的方式選舉產生。各區議會、市政局及區域市政局的代表以及香港區全國人大代表、政協委員的代表以互選方式選舉產生，立法局(會議)成員自動成為選舉委員會委員。

(丙)凡得到十名選舉委員會的成員提名，均可成為行政長官候選人。候選人必須獲得半數票以上，才能當選為行政長官。如首輪投票無人獲得超過半數票支持，則採取淘汰獲票數最少的一名候選人的方式，再進行第二輪投票，直至選出獲得半數以上支持的候選人為止。選舉委員會選舉產生的行政長官人選報請中央人民政府任命。

(丁)第一屆選舉委員會由香港特別行政區籌備委員會負責籌組。籌備委員會於一九九六年內由全國人民代表大會通過成立。籌備委員會由內地和不少於百分之五十的香港委員組成，主任委員和委員由全國人民代表大會常務委員會委任。籌備委員會負責籌備成立香港特別行政區的有關事宜。

(戊)第一屆立法會議的產生方法

一九九七年七月一日前的最後一屆的立法局議員可全部自動成為特別行政區第一屆立法會議議員的候選人，在上述的“香港特別行政區籌備委員會”的主持下，經過上述的“選舉委員會”選舉產生，任期兩年。

(2) 新方案(七)

(甲)在一九九六年內，全國人民代表大會設立香港特別行政區籌備委員會，負責籌備“看守政府”的具體辦法。籌備委員會由內地和不少於百份之五十的香港委員組成，主任委員由全國人民代表大會常務委員會委任。

(乙)香港特別行政區籌備委員會負責籌組“香港特別行政區看守政府推選委員會”。由推選委員會協商或選舉產生“看守政府行政長官”，報中央人民政府任命，以及選舉立法會議成員，於一九九七年七月一日履職，任期限於一年內，至第一屆香港特別行政區政府產生後離任。“看守政府行政長官”可任命行政會議成員和“看守政府”主要官員。在這方面籌備委員會可提出建議供“看守政府行政長官”考慮。而“看守政府”應按照基本法的規定，舉行協商或選舉產生第一屆正式的行政長官及正式的立法機關。在完成這些任務後，“看守政府”便應解散，香港特別行政區政府正式成立，開始執政。

(丙)"推選委員會"的組成及人數比例

總人數為二百人

勞工、公務員、宗教、社會服務團體	20%	(40人)
政見、慈善、鄉事、漁農、街坊小販團體	20%	(40人)
工商團體	20%	(40人)
專業團體	20%	(40人)
立法機關成員	10%	(20人)
區域組織成員	6%	(12人)
人大、政協代表	4%	(8人)

(丁)香港特別行政區第一屆政府，應於一九九七年七月一日至一九九八年六月卅日內產生。香港特別行政區"看守政府"的立法機關由推選委員會協商產生，原香港立法局議員，可以作為看守政府立法機關的考慮候選人。

4.1.4 "推選委員會"只負責推選行政長官，立法機關另由選舉團或其他選舉方法產生

此類方案的建議，見基本法（草案）徵求意見稿中"各專題小組的部份委員對本小組所擬條文的意見和建議匯輯"的方案(二)。

4.1.5 "推選委員會"只負責推選行政長官

這類建議没有整體討論第一屆政府的產生，只提議行政長官應由"推選委員會"（或類似的組織）產生，但對"推選委員會"的組成有不同意見：

(1) 新方案(八)

第一屆的行政長官由顧問團協商產生，顧問團由功能組別選出代表組成，功能組別包括，工商、金融、專業、勞工、社會及慈善、宗教、商販、區域、人大代表、政協委員等組成，其所佔比例以其從業人口在全港各行業總人口中的比率分攤計算，顧問團人數由最少五百——最多一千人組成，各功能組別最少有一人。

(2) 新方案(九)

由基本法全體起草委員、全體諮詢委員及其他未有代表入草委、諮委之代表、區議會代表、香港人大政協代表及專業人士代表組成一個"香港特別行政區第一屆政府籌備委員會"，負責籌備一個"行政長官提名及改選委員會"，其中包括工商、商業、金融、旅遊、交通事業、地產建築代表30%，專業團體代表15%，社團宗教醫藥慈善機構代表10%，區議會代表10%，街坊會及小販團體代表10%，勞工漁農團體代表7%，行政立法局代表5%，鄉議局代表5%，教育文化機構代表5%，香港人大政協代表3%，負責提名三位行政長官候選人，再由全港登記選民一人一票從三位候選人中選出行政長官。

(3) 新方案(十)

第一、第二屆行政長官由一個有各階層代表，約二百人組成的"選舉委員會"選舉產生。"選舉委員會"的比例如下：工商、金融界代表20%，專業人士代表20%，立法機關成員20%，勞工界代表50%，基層代表10%及人大、政協代表5%。凡得到十名選舉委員提名，均可成為行政長官候選人，候選人必須獲得過半數才能當選為行政長官。當選後報

中央人民政府任命。第一屆行政長官應於一九九七年三月之前產生，任期為三年。

(4) 新方案(十一)

(甲)由國務院授權港澳辦公室負責籌組成立香港特別行政區第一屆政府的工作。設香港特別行政區第一屆政府籌組成立委員會，委員人選從草委、諮委、人大、政協、法法律界、教育界、工商界、漁農界、勞工界、專業人士、社會團體、慈善團體、婦女團體中物色，以具有永久性居民的中國公民身份為符合條件。委員會成員以九十五人為限。功能團體物色成員三十人，每十萬人居住地區物色成員六十五人。成員不能為行政長官候選人。委員會最主要的工作，是協商及推薦行政長官候選人，報中央人民政府審核。

(乙)採用直選和間選兩種選舉方式：

(i)直選：依照目前十九個地方行政地區，以十萬人為一個選區，辦理選舉事務。其投票總數佔比率60%。

(ii)間選：立法會議議員每人可投一票；區域組織議員（包括市政局及區域市政局）每人可投一票；區議會議員每人可投一票。三層架構議員的投票總數佔20%。

(iii)間選：各功能團體不論大小，以單位計，可投一票。其投票總數佔比率20%。

（說明：每人祇限參加一種選舉，建議採用强制性投票，選民必須具有户籍證。不參加投票者，到期不予換發户籍證。立法機關選舉，亦採用强制性投票。）

4.1.6 對“推選委員會”方案的批評意見

4.1.6.1 反對意見

(1) 違背《中英聯合聲明》

籌備委員會和推選委員會（或在其他建議中性質類似而名稱不同的組織）的成員大都由中方直接或間接委任，而這些組織對第一屆政府的產生有重大影響，因此中方可以控制第一屆政府的產生，影響香港人的高度自治，也違背《中英聯合聲明》的精神。

(2) 違反民主原則

籌備委員會和推選委員會只由一小撮人組成，但他們可以選出第一屆政府和立法議員，直接影響香港整個政府結構，權力過大。這剝奪了其他市民參加投票選舉的基本權利，違反民主原則。這樣選出來的行政長官和立法議員亦將得不到市民的信任，影響社會團結。

(3) 不利平穩過渡

第一屆行政長官和立法機關同時於一九九七年七月一日宣誓成立，這兩個重要的政府架構同時更換，將會引起社會動盪。

(4) 變成另一權力中心

由於推選委員會直接影響行政長官和立法會議的產生，希望一九九七年後成為行政長

官或立法機關成員的人，都會盡量爭取推選委員會成員的支持，故推選委員會將變成過渡期一個有影響力的權力中心。

(5) 第一屆政府不民主，以後的政府亦不民主

推選委員會制度本身極不民主，由它主持第一屆政府的產生，將會產生一個不民主的政府。第一屆政府對以後各屆政府的組成和產生，有極重要的影響。若第一屆政府由不民主的大選舉團產生，將會影響日後政府朝不民主方向發展。

4.1.6.2 贊成的意見

(1) "推選委員會"選舉方法可行

推選委員會成員包括各界人士，因此選舉時不會出現偏私的情況，而且所有成員都是各界富有經驗和代表性的人士，故推選出來的行政長官和立法議員必將受各界人士支持。

(2) 容許中央人民政府參與

雖然《中英聯合聲明》允許香港高度自治，但若在選舉過程中容許中央人民政府參與，可保證選出來的政府為中方接受，有利於建立和諧關係。而且，中央人民政府的參與只是委任部分籌備委員會成員，未足以控制第一屆政府的產生，大部分仍然是由香港人作決定的。

(3) 體現中國主權

中國擁有香港的主權，故在第一屆政府的產生過程中，必須體現中國的主權。而"推選委員會"是在中國官員主持下設立的，顯示中國在第一屆特別行政區政府的產生佔重要的角色，可以體現中國的主權。

4.2 "直通車"方案

4.2.1 方案的要點

(1) "直通車"方案主要是關於立法機關的產生。方案建議一九九七年六月三十日在任的立法局議員在七月一日自動成為特別行政區第一屆立法機關成員，期間不需要重新選舉，只要形式上宣誓效忠香港特別行政區政府。

(2) 一般而言，建議立法機關由"直通車"產生的方案，都贊同行政長官由較開放、較民主的選舉方式產生，比如由全為香港永久性居民組成的統籌委員會統籌有關事務，再經一人一票選出行政長官，由中央人民政府任命。

4.2.2 這類方案包括

(1) 基本法(草案)徵求意見稿中"各專題小組的部分委員對本小組所擬條文的意見和建議匯輯"的"方案四"

(2) 新方案(十二)

於一九九六年初由人大常委會委任一個名為"香港特別行政區第一屆政府籌委會"，其

成員均為香港中國公民。一九九六年底，籌委會在香港進行全港性普及而直接的選舉，產生候任行政長官。一九九七年初，籌委會報請中央人民政府任命候任行政長官。候任行政長官於一九九七年七月一日前提名香港特別行政區行政機關及行政會議之各主要官員及議員，報請中央人民政府任命。上述官員及議員於一九九七年七月一日宣誓就職。一九九七年七月一日前在任的立法局議員到七月一日自動過渡為特別行政區的立法機關成員，並於七月一日宣誓就職。

(3) 新方案(十三)

(甲)在主權移交前一年（一九九六年），中國政府在英國同意下派出機構，在香港主持選舉工作。提名方面，中國政府可邀請當屆的香港立法局議員，以個人身份組成委員會，首任行政長官需由不少於十分之一的提名委員會委員提名。首任行政長官須由全港性的普及而直接的選舉產生。

(乙)首任行政長官在一九九七年七月一日正式就職，任期一年。首任行政長官經中央人民政府任命後，行使所有由英國政府接收的權力和基本法的其他權力。其主要任務除維持原有的各項正常政府運作外，是按照基本法規定安排產生正常任期的行政長官和立法機關。在一九九七年七月一日前，他可運用候任身份，參與中國政府進行的從英國接收主權及有關事宜，首任行政長官於就任後向中央人民政府提名其任內行政機關各主要官員，報請中央人民政府任命。

(丙)中國政府在主權移交後可委任原有香港立法局議員中符合基本法有關特別行政區立法機關成員資格規定的人士，組成臨時看守性質的第一屆特別行政區立法機關，負責監察首任行政長官的施政工作，處理在正常任期的特別行政區事務。司法機關方面，首任行政長官可委任原有的香港首席按察司為特別行政區首任終審法院首席法官，維持原有司法體制，待正常任期的行政長官上任後，始考慮長遠的司法任命事宜。

(4) 新方案(十四)

一九九七年前英國管治下最後一屆立法局的民選議員(包括直選、間選產生的)，以"直通車"方式成為第一屆特別行政區立法機關成員。名額不足部分，徵得英方同意，由中方派員或由中方委任的機構(例如顧問團、籌備委員會之類)主持，在一九九七年初或一九九六年底進行補選，歡迎委任成員參加競選。選舉方式照徵求意見稿附件二的規定進行。

4.2.3 對"直通車"方案的不同建議

4.2.3.1 反對的建議

(1) 不能體現中國主權

一九九七年七月一日前由殖民地政府委任的立法局議員於七月一日後自動成為第一屆特別行政區立法機關議員，中國政府在整個過渡期不能有任何控制權，是漠視中國的主權的，而且一九九七年七月一日，香港由殖民地變為特別行政區，必須有更具體的行動體現中國的主權，不能只換一塊招牌這麼簡單。

(2) 選舉未必影響過渡

現有的各政制方案，對立法機關的產生，都建議不同程度的選舉，“直通車”方案不能體現這精神。再者，一九九七年七月一日有小部分立法機關成員有更改，未必會做成紛擾，更可能因加入新血而改善工作。

(3) 市民會選賢與能

若市民認為某立法議員的政績良好，縱使一九九七年七月一日要重新進行選舉，市民會再支持他，不必靠“直通車”的方式連任。

4.2.3.2 贊成的意見

(1) 保障平穩過渡

一九九七年七月一日前在任的立法局議員自動成為第一屆立法機關的成員，免却選舉，減少過渡期的轉變，有利於社會平穩過渡。

(2) 不應過份强調主權

主權只是形式的東西，最主要是選出適合香港的立法機關議員，故不應為體現主權而堅持進行選舉；況且，一九九七年七月一日續任的原立法局議員，仍需宣誓效忠特別行政區，亦算體現了中國的主權。

(3) 直選不適宜香港

香港人對政治向來既不熱心，也不熟悉，不應該在一九九七年立刻强調全民參與選舉，第一屆政府是由殖民地政府轉作特別行政區政府的轉折期，尤其不適宜作過分冒險，以免出現不能控制的局面。

4.3 其他方案

(1) 基本法(草案)徵求意見稿中“各專題小組的部份委員對本小組所擬條文的意見和建議匯輯”的“方案五”建議，基本法附件暫時對第一屆政府的產生不作規定，再經廣泛諮詢後才定斷。

(2) 新方案(十五)

第一屆行政長官由人大代表及政協委員提名，由中央人民政府任命。

(3) 新方案(十六)

第一、二屆行政長官應由公務員擔任，再透過選舉方法，使主要部門的官員仍然擔任立法會議的成員。

(4) 新方案(十七)

(甲)在一九九七年七月一日中國派遣官員從英國政府接收香港，即時從原有政府官員中委任適當人選為臨時或署理行政長官，委任辦法為：按香港現行出任署理港督人選次序，如果屆時有中國籍司級官員，即委任為臨時或署理行政長官。如果沒有中國籍司級官員，則依同樣次序，選其中國籍副手。任期為三個月或至第一屆行政長官選出為止，但不得超過六個月。

(乙)新任臨時或署理行政長官延長凡未有因抵觸國籍法而退出之原有立法局議員任期不超過六個月。已退出之立法局議員空缺，亦由事先協商獲得之適當人選，由行政長官予以委任填補該等空缺，任期亦不超過六個月。在六個月內，應選出及委任第一屆立法會議全部成員。

(5) 新方案(十八)

在一九九六年，立法局舉行英國统治下的最後一次選舉，並採用基本法內立法會議產生的辦法進行。一九九七年七月一日，這批議員宣誓成為特別行政區第一屆立法議會成員，任期一年。香港特別行政區第一屆立法議員提名及選出第一任行政長官候任人，提請中央人民政府任命。從一九九七年七月一日起，任期兩年。

(6) 新方案(十九)

一九九七年七月一日成立“香港臨時管理委員會”，成員包括六名或九名本港中國公民，其中一名為主任（可暫代首長），全部由中央人民政府委任。以兩或三人一組分別管理政務、財務、司法，直至第一屆政府成立止（該委員會不干涉選舉，只以人力協助；委員可以個人名義參選）。在一年內選出立法機關議員及行政長官。

(7) 新方案(二十)

建議與徵求意見稿第四十五條及第六十七條之產生方法相同。

(8) 新方案(二十一)

由中國政府和香港政府以協商方式提名三至五位行政長官候選人，一九九二年開始實習行政長官的職務。一九九七年，中、港政府根據這幾個候選人的工作表現和處事能力，選出一正、兩副的行政長官。

5. 結語

第一屆政府的設立是香港由殖民地變作特別行政區的轉捩點，其產生和組成對日後整個政治制度影響深遠。本報告嘗試列出考慮第一屆政府產生的主要問題、共識、各具體建議和差異的原因。就第一屆政府的產生，雖然意見紛紜，但大致可歸納為以“推選委員會”產生或以“直通車”形式過渡。兩者雖然各有不同，但對於强調平穩過渡、符合《中英聯合聲明》原則卻是一致的，只是對如何體現上述共識有不同理解。







關心基本法